Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

8. März 2021

Tätigkeitsbericht der AB-BA 2020

Bericht zu Handen der Bundesversammlung gemäss Artikel 29 des Strafbehördenorganisationsgesetzes

Zusammenfassung

Das Jahr 2020 war für die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) eines der intensivsten Jahre seit Aufnahme ihrer Tätigkeit. Trotz der hohen Beanspruchung funktionierte die Aufsichtstätigkeit der AB-BA.

Die AB-BA schloss 2020 die Disziplinaruntersuchung betreffend den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber ab. Mit Verfügung vom 2. März 2020 sanktionierte sie den ehemaligen Bundesanwalt mit einer Lohnkürzung von 8 % für die Dauer eines Jahres. Diese Sanktion erliess die AB-BA, da der ehemalige Bundesanwalt wiederholt verschiedene Amtspflichten verletzt hatte. Gegen die Disziplinarverfügung führte er Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, welches mit Urteil vom 22. Juli 2020 die Verletzung seiner Amtspflichten bestätigte. Im Anschluss an das Urteil reichte der ehemalige Bundesanwalt seinen Rücktritt ein.

An der Sitzung vom 29. Juni 2020 ernannte die AB-BA Dr. iur. Stefan Keller zum ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes. Die AB-BA beauftragte ihn, die ihr von den Ratspräsidien der Bundesversammlung am 11. Juni 2020 überwiesenen Strafanzeigen gegen den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber, Gianni Infantino sowie weitere Personen zu prüfen. Die Strafverfahren sind derzeit hängig.

Im Juni 2020 führte die AB-BA eine Inspektion zum Coaching- und Controllingsystem der Bundesanwaltschaft (BA) durch. Der Inspektionsbericht wird im Verlauf des Jahres 2021 erstellt. Die Empfehlungen des Berichts richten werden sich an die neue Bundesanwältin oder an den neuen Bundesanwalt richten.

Ausserdem verabschiedete die AB-BA ihren Inspektionsbericht zum Generalsekretariat der BA. Darin traf sie verschiedene Feststellungen, regte Änderungen an und formulierte zehn Empfehlungen, die sich ebenfalls grösstenteils an die neue Bundesanwältin oder an den neuen Bundesanwalt richten. Für die AB-BA ist unbestritten, dass die BA ein Generalsekretariat benötigt. Die Inspektion zeigte, dass verschiedene Organisationseinheiten innerhalb des Generalsekretariats grundsätzlich gut arbeiten. Die AB-BA empfiehlt jedoch, im Rahmen einer Verzichtsplanung zu prüfen, welche Funktionen im Generalsekretariat unabdingbar anzusiedeln sind und welche Ressourcen in die operativen Abteilungen verschoben werden könnten, um das Kerngeschäft der BA zu stärken. Fast ein Drittel aller Mitarbeitenden der BA ist im Generalsekretariat tätig; objektiv gesehen ist dies ein hoher Anteil. Auch empfiehlt die AB-BA der BA, ihre interne Kommunikation zu stärken.

Der Inspektionsbericht über das Generalsekretariat der BA und der Inspektionsbericht zum Coaching- und Controllingsystem der BA sollen der neuen Bundesanwältin bzw. dem neuen Bundesanwalt einen Überblick bieten und ihr oder ihm ermöglichen, Erneuerungsprozesse an die Hand zu nehmen.

Abgesehen von den oben erwähnten Tätigkeiten nahm die AB-BA mit Datum vom 21. September 2020 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen vom 24. Juni 2020 über das «Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde» Stellung. In ihrer Stellungnahme wies die AB-BA namentlich darauf hin, dass ihre Kompetenzen klar und einheitlich sein sollten. Von grosser Bedeutung ist zudem, dass ihr Charakter als unabhängige Aufsichtsbehörde gewahrt bleibt. Der Bedarf, die heutigen rudimentären gesetzlichen Grundlagen der AB-BA zu reformieren, ist ausgewiesen. Nach Ansicht der AB-BA sollte die Revision ihrer gesetzlichen Grundlagen in eine Gesamtrevision des Strafbehördenorganisationsgesetzes eingebettet werden. Für die Reintegration der BA in das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement oder die Unterstellung unter den Gesamtbundesrat bestehen hingegen keine einschlägigen Argumente.

Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht unterbreitet die AB-BA dem Gesetzgeber konkrete Vorschläge zur Änderung oder Ergänzung ihrer Rechtsgrundlagen.

Inhaltsverzeichnis

1 Rechtscharakter, Auftrag und Aufgaben 5

2 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft 6

2.1 Aufsichtssitzungen 6
2.1.1 Behandelte Themen 6
2.1.2 Analyse einzelner Fälle 7

2.2 Inspektionen 8
2.2.1 Inspektionsbericht über das Generalsekretariat 8
2.2.2 Coaching und Controlling 9

2.3 Coronavirus-Situation in der BA 9
2.3.1 Einführung einer Corona-Task-Force 9
2.3.2 Weisung «COVID-19/1» und ihr Anhang 1 9
2.3.3 Schutz der Gesundheit der BA-Mitarbeitenden 10
2.3.4 Priorisierung der Strafverfahren 10
2.3.5 Einvernahmen 10

3 Verfahren betreffend den ehemaligen Bundes-anwalt 11

3.1 Disziplinarverfahren 11
3.1.1 Verfügung der AB-BA vom 2. März 2020 11
3.1.2 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Juli 2020 11

3.2 Verfahren vor der Gerichtskommission der Bundesversammlung 12
3.3 Strafverfahren 12

4 Empfehlungen und Weisungen 14

4.1 Empfehlungen 14
4.1.1 Empfehlung «AB-BA_01_2020 – Teilnahme des Bundesanwalts an den Aufsichtssitzungen» 14
4.1.2 Empfehlung «AB-BA_02_2020 – Bezug der Ferienguthaben» 15
4.1.3 Empfehlungen zum Generalsekretariat der BA 15

4.2 Weisungen 17
4.2.1 Weisung AB-BA_01_2020 vom 26. Mai 2020 – Aufsichtssitzungen der AB-BA 17
4.2.2 Weisung AB-BA_02_2020 vom 2. Juni 2020 – Befragungen im Rahmen einer Inspektion 17

5 Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung 18

5.1 Geschäftsprüfungskommissionen 18
5.1.1 Anhörungen 18
5.1.2 Inspektion zum Aufsichtsverhältnis zwischen der BA und ihrer Aufsichtsbehörde 18
5.1.3 Stellungnahme der AB-BA zum Bericht der GPK vom 24. Juni 2020 21

5.2 Gerichtskommission 21
5.3 Finanzkommissionen 22
5.4 Finanzdelegation 22

6 Vorschläge der AB-BA zu Handen des Gesetzgebers 23

6.1 Änderungen und Ergänzungen des StBOG zur Leitung der Bundesanwaltschaft 23
6.2 Änderungen und Ergänzungen des StBOG zur Aufsichtsbehörde 24
6.3 Änderungen und Ergänzungen der Verordnung über die Aufgaben und Organisation der AB-BA 26

Anhang 1: Organisation der AB-BA 28
Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten der AB-BA 28
Mitglieder der AB-BA 28
Sekretariat 29
COVID-19 / Sekretariat 29
Anhang 2: Eingaben an die AB-BA 30
Bezeichnung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte 30
Anhang 3: Finanzen 32
Budget 2020 32
Voranschlag 2021 32
Anhang 4: Information der Öffentlichkeit 33
Anhang 5: Weisungen der AB-BA 2020 34
Weisung AB-BA_01_2020 vom 26. Mai 2020 – Aufsichtssitzungen der AB-BA (Stand 7. Dezember 2020) 34
Weisung AB-BA_02_2020 vom 2. Juni 2020 – Befragungen im Rahmen einer Inspektion 37
Anhang 6: Stellungnahme der AB-BA zum Bericht der GPK vom 24. Juni 2020 38
Anhang 7: Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA 43
Abkürzungen 58

1 Rechtscharakter, Auftrag und Aufgaben

Die AB-BA ist eine Behörde eigener Art, die weder in die Departementsstruktur der Bundesverwaltung noch in jene der Parlamentsdienste eingegliedert ist. Staatsorganisationsrechtlich ist sie direkt der Bundesversammlung und deren Aufsicht unterstellt, unabhängig von Bundesrat, Bundesverwaltung und Gerichten.

Die AB-BA beaufsichtigt die systemischen Aspekte der Tätigkeit der BA, wobei sie, ihrem Charakter als unabhängige Aufsichtsbehörde entsprechend, im Rahmen des Gesetzes grundsätzlich eigenständig definiert, welche Tätigkeiten der BA als systemisch einzustufen sind.

In der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit erfüllt die AB-BA verschiedene Aufgaben, und zwar die Prüfung der Rechtmässigkeit, der Ordnungsmässigkeit, der Zweckmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Tätigkeiten der BA. Sie schützt die Unabhängigkeit der BA und unterstützt sie in ihrem Bestreben nach einer wirksamen Strafverfolgungsbehörde. Ausserdem führt die AB-BA andere ihr von Gesetzes wegen anvertraute Aufgaben aus.

2 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

2.1 Aufsichtssitzungen

Nebst einer ausserordentlichen Sitzung im Rahmen des Disziplinarverfahrens betreffend den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber führte die AB-BA im Berichtsjahr mit ihren Mitgliedern und ihrem Sekretariat pro Monat eine ganztägige Aufsichtssitzung durch. Zusätzlich zog sie sich zu einer Retraite zurück. Ergänzend hat die AB-BA immer wieder dringliche Fragen telefonisch oder schriftlich behandelt.

Im Abstand von zwei Monaten lud die AB-BA den ehemaligen Bundesanwalt und die beiden stellvertretenden Bundesanwälte an die Aufsichtssitzungen ein. An den Sitzungen waren sie gehalten, zu mehrheitlich vordefinierten Themen Auskunft zu geben. Nebst den Mitgliedern der AB-BA, dem ehemaligen Bundesanwalt und den beiden stellvertretenden Bundesanwälten waren teils auch weitere Mitglieder der Geschäftsleitung der BA an den Sitzungen anwesend.

2.1.1 Behandelte Themen

Die Aufsichtssitzungen mit dem ehemaligen Bundesanwalt und den beiden stellvertretenden Bundesanwälten basierten auf einer thematischen Jahresplanung, die Anfang Jahr von der AB-BA festgelegt worden war. Die AB-BA behandelte im Berichtsjahr folgende Themen in chronologischer Reihenfolge:

- Organigramm der BA;
- Ziele und thematische Schwerpunkte der BA für das Jahr 2020;
- Tätigkeitsbericht 2019 der BA;
- Fälle der BA von öffentlichem Interesse;
- Prognosen der Anklageerhebungen;
- Übersicht über die Ausgaben des Bundesanwalts und des Personals der BA im Jahr 2019;
- Rechnung 2019 und Voranschlag 2021 der BA;
- Informationen in Bezug auf die Inspektion des Coachings und Controllings der BA durch die AB-BA;
- Abteilung Wirtschaftskriminalität (WiKri): Organisation, Neuerungen, zentrale Aspekte und Problemstellungen;
- BA-Standorte: Organisation, Neuerungen, zentrale Aspekte und Problemstellungen;
- aktueller Stand der Sicherheit bei der BA und Ergebnisse des Sicherheitsaudits;
- aktueller Stand der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle zum Programm «Joining Forces»;
- Weisung der AB-BA vom 26. Mai 2020;
- Stand der Projekte der BA (ausser «Joining Forces» und «Unavoce»);
- Entwicklung des Generalsekretariats der BA;
- Stand des Risikomanagements der BA;
- Überblick über die Reglemente und Weisungen der BA;
- Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB) und operativer Ausschuss des Bundesanwalts (OAB);
- Auditbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle zum Beschaffungswesen der BA;

- Personalsituation am Standort Lugano (Überblick über die Arbeitsbedingungen und die aktuellen Probleme);
- Abteilung Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität (RTVC): Organisation, Neuerungen, zentrale Aspekte und Problemstellungen;
- Rücktritt von Bundesanwalt Michael Lauber / Leitung der BA / organisatorische Anpassungen der BA in der zweiten Jahreshälfte 2020;
- wichtige Verfahren des operativen Fallcontrollings;
- Zusammenarbeit zwischen der BA und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), insbesondere dem Bundesamt für Justiz und der Bundeskriminalpolizei (Organisation, Neuerungen, zentrale Aspekte und Problemstellungen);
- Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts: Stand in der BA;
- Stand des Programms «Joining Forces»;
- Abteilung Forensische Finanzanalyse (FFA): Organisation, Neuerungen, zentrale Aspekte, Problemstellungen und Zusammenarbeit mit den anderen Behörden;
- Stellungnahmen der BA zum Inspektionsbericht über das Generalsekretariat;
- die Herausforderungen der Siegelung;
- die amtliche Verteidigung: Organisation, Neuerungen und Problemstellungen;
- Neuerungen in Bezug auf die Geschäftsleitung der BA;
- Coronavirus-Situation in der BA;
- Erreichung der BA-Jahresziele 2020;
- Revision des Organisationsreglements der BA;
- Jahresplanung der Aufsichtssitzungen der AB-BA 2021;
- Revision der Weisung AB-BA_1_2020_Aufsichtssitzungen;
- Revision der Weisung der AB-BA über den Tätigkeitsbericht.

Zusätzlich besprach die AB-BA mit der Geschäftsleitung der BA folgende Themen als Standardtraktanden an jeder Aufsichtssitzung:

- Bericht der BA aus Kommissionen und sonstigen Auftritten / systemischer Austausch der BA mit anderen Behörden / Medienauftritte des Bundesanwalts;
- aktuelle Rechtssetzungsprojekte;
- Personalfälle von systemischer Relevanz;
- aktuelle Gerichtsentscheide von systemischer Relevanz;
- aktuelle Risiken für die Reputation und die Tätigkeit der BA.

2.1.2 Analyse einzelner Fälle

Die AB-BA prüft laufende Strafverfahren nur, wenn diese systemische Problemstellungen aufweisen. Für die Beaufsichtigung dieses Aspekts ist es unerlässlich, dass die AB-BA einen Überblick über die wichtigsten Fälle der BA erhält. Anhand der konkreten Fälle lassen sich Tätigkeit, Organisation und Leitung der BA einordnen. Im Berichtsjahr liess sich die AB-BA entsprechend an den Aufsichtssitzungen vom 9. März und 19. Oktober 2020 über eine Auswahl von komplexen Fällen und Fällen von öffentlichem Interesse durch die BA informieren. Ebenso liess sich die AB-BA von der BA über ihre Anklageprognosen informieren.

2.2 Inspektionen

2.2.1 Inspektionsbericht über das Generalsekretariat

Im zweiten Halbjahr 2018 hat die AB-BA das Generalsekretariat der BA inspiziert. Grund für die Inspektion war gegenüber der AB-BA geäusserte Kritik über den Mehrwert des Generalsekretariats und dessen personelle Dotierung. Aufgrund des Disziplinarverfahrens betreffend den ehemaligen Bundesanwalt verzögerte sich die Berichterstattung. Mit der Verabschiedung des Inspektionsberichts über das Generalsekretariat nach Abschluss des Disziplinar- und Beschwerdeverfahrens erfüllte die AB-BA eine Forderung der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte. In ihrem Inspektionsbericht traf die AB-BA verschiedene Feststellungen, regte Änderungen an und formulierte zehn Empfehlungen.

Für die AB-BA ist unbestritten, dass die BA ein Generalsekretariat als Stabsstelle benötigt. Die Inspektion zeigte, dass verschiedene Organisationseinheiten innerhalb des Generalsekretariats grundsätzlich gut arbeiten. Aufgrund der Inspektion macht die AB-BA jedoch unter anderem folgende Feststellungen und Empfehlungen:

- Im Bereich der Grundlagendokumente weist die BA erheblichen Verbesserungsbedarf auf. Unter anderem hat die BA ihr gesetzlich vorgeschriebenes Organisationsreglement seit dem Jahr 2013 und ihr Organisationshandbuch seit dem Jahr 2011 nicht mehr revidiert und aktualisiert. Im Organisationsreglement ist das Generalsekretariat gar nicht aufgeführt. Ebenfalls seit mehreren Jahren nicht mehr aktuell ist das Reglement der Abteilung Forensische Finanzanalyse der BA. Die AB-BA empfiehlt, die Grundlagendokumente der BA zu revidieren und künftig grundlegende organisatorische Änderungen nur vorzunehmen, wenn sie vorgängig im Organisationsreglement abgebildet werden.

- Im Generalsekretariat sind rund 30 % aller Mitarbeitenden der BA tätig. Ein Teil davon nimmt zentral operative Aufgaben wahr. Die personelle Dotierung des Generalsekretariats beurteilt die AB-BA im Verhältnis zu den operativen Abteilungen dennoch als umfangreich. Die AB-BA empfiehlt, im Rahmen einer Verzichtsplanung zu prüfen, welche Funktionen im Generalsekretariat unabdingbar anzusiedeln sind und welche Ressourcen in die operativen Abteilungen verschoben werden könnten, um das Kerngeschäft der BA zu stärken.

- Innerhalb des Generalsekretariats besteht die stark betriebswirtschaftlich geprägte Organisationseinheit «BA Entwicklung»; diese ist unter anderem für das Projektmanagement der BA zuständig. Kulturelle Unterschiede zwischen der «BA Entwicklung» und den operativen Abteilungen der BA führten zu diversen Reibungsverlusten, wie die AB-BA feststellte. Die AB-BA empfiehlt deshalb, die «BA Entwicklung» entweder zu Gunsten einer Projektmanagementstelle im engeren Sinne aufzuheben oder stärker auf die Bedürfnisse der operativen Abteilungen der BA auszurichten.

- Unter dem ehemaligen Bundesanwalt hatte die externe Kommunikation der BA Priorität. Die AB-BA empfiehlt, stattdessen die interne Kommunikation der BA zu stärken.

- Sodann empfiehlt die AB-BA, das ausserhalb des Generalsekretariats angesiedelte «Büro des Bundesanwalts» in das Generalsekretariat zu integrieren, um somit unter anderem die Durchsetzungsfähigkeit des Generalsekretariats innerhalb der BA zu verbessern.

Der Grossteil der Empfehlungen der AB-BA richtet sich an die neue Bundesanwältin oder den neuen Bundesanwalt. Damit folgt die AB-BA einem Wunsch der beiden stellvertretenden Bundesanwälte nach einer möglichst stabilen Übergangsphase. Zusammen mit dem sich derzeit in Erarbeitung befindlichen Bericht der AB-BA über das Coaching- und Controllingsystem der BA, soll der Inspektionsbericht über das Generalsekretariat der neuen Bundesanwältin oder

dem neuen Bundesanwalt einen Überblick bieten und eine günstige Ausgangslage für nötige Erneuerungsprozesse schaffen.

Anlässlich ihrer Aufsichtssitzung vom Dezember 2020 liess sich die AB-BA von der BA über den Entwurf ihres neuen, mit der aktuellen Organisation übereinstimmenden Organisationsreglements informieren.

Zwölf Monate nach Amtsantritt der neuen Bundesanwältin oder des neuen Bundesanwalts wird die AB-BA prüfen, ob die BA die im Bericht formulierten Empfehlungen umgesetzt hat.

2.2.2 Coaching und Controlling

2020 führte die AB-BA eine Inspektion des Coaching- und Controllingsystems der BA durch. Dafür analysierte die AB-BA zahlreiche Dokumente der BA wie etwa das Konzept «operatives Controlling», das Organisationshandbuch, die Coaching- und Controllingformulare, die Weisungen sowie die Reglemente. Ausserdem befragte die AB-BA den ehemaligen Bundesanwalt, die beiden stellvertretenden Bundesanwälte und sieben Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes. Der Inspektionsbericht wird 2021 erstellt. Die Empfehlungen des Berichts richten sich an die neue Bundesanwältin oder an den neuen Bundesanwalt.

2.3 Coronavirus-Situation in der BA

Der Bundesrat stufte die Verbreitung des Corona-Virus als gesundheitliche Notlage ein. Dies wirkte sich auf die Tätigkeiten aller Sektoren aus, einschliesslich jener der BA. Deswegen ersuchte die AB-BA die BA um Informationen zu den von ihr ergriffenen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Mitarbeitenden und zur Weiterführung ihrer Tätigkeiten während der Gesundheitskrise (*Business Continuity Management*).

2.3.1 Einführung einer Corona-Task-Force

Am 2. März 2020 bildete die Geschäftsleitung der BA eine Corona-Task-Force. Die von dieser Task Force eingeführten Massnahmen sollten die Gesundheit der BA-Mitarbeitenden schützen und die Weiterführung der Tätigkeiten der BA sicherstellen. In der Folge formulierte die Corona-Task-Force vier Leitlinien:

- Weiterführung der operativen Tätigkeit der BA;
- Einschränkung der Anwesenheit der Mitarbeitenden am Arbeitsplatz;
- Senkung der Infektionsrisiken am Arbeitsplatz;
- Umsetzung der Empfehlungen des Bundesamts für Gesundheit (BAG).

Die vier Leitlinien wurden regelmässig überprüft.

2.3.2 Weisung «COVID-19/1» und ihr Anhang 1

Der ehemalige Bundesanwalt erliess am 22. und 25. März 2020 die Weisung «COVID-19/1» sowie ihren Anhang 1. Die Weisung enthält Bestimmungen, welche die Weiterführung der Tätigkeit der BA sicherstellen und die Priorisierung von Verfahrenshandlungen mit sozialem Kontakt festlegen. Der Anhang 1 der Weisung regelt die Behandlung von Dispensationen der BA-Mitarbeitenden vom Zivildienst.

2.3.3 Schutz der Gesundheit der BA-Mitarbeitenden

Die Geschäftsleitung der BA mass dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit ihrer Mitarbeitenden hohe Priorität zu und verabschiedete dazu eine Reihe von Massnahmen: Reduktion des Personals an den Standorten, Anwendung der Telearbeit, Rückgriff auf audiovisuelle Telekommunikationsmittel, Verhaltens- und Hygieneregeln und Einschränkung der physischen Anwesenheit von Parteien im Rahmen von Einvernahmen auf dringende Fälle.

2.3.4 Priorisierung der Strafverfahren

Aufgrund der Pandemie mussten in der ersten Phase des Lockdowns, abgesehen von dringlichen Fällen, Verfahrenshandlungen eingeschränkt werden, die soziale Kontakte beinhalteten (Einvernahmen, Hausdurchsuchungen, Reisen ins Ausland). Im Gegenzug konnten sich die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die restlichen Mitarbeitenden der BA auf Aufgaben ohne sozialen Kontakt konzentrieren. Wie die BA gegenüber der AB-BA ausführte, wurde die grosse Mehrheit der Verfahren deswegen nicht nennenswert durch den Lockdown beeinträchtigt. In der Folge wurden Schutzmassnahmen im Einvernahmezentrum in Bern eingesetzt, die es der BA erlaubten, fast wieder den Normalzustand zu erreichen. Die Weisung «COVID-19/1» definiert prioritäre Fälle, bei denen Verfahrenshandlungen mit sozialen Kontakten angeordnet werden müssen und bei denen Personen in Haft betroffen sind. Es handelt sich um Fälle, welche die öffentliche Sicherheit tangieren, bei denen der Verlust an Beweismitteln droht oder bei denen die Verjährung droht.

2.3.5 Einvernahmen

Gemäss der Weisung «COVID-19/1» sind Einvernahmen auf dringende Fälle zu beschränken. In dieser Hinsicht wurden besondere Massnahmen ergriffen, um Ansteckungen zu vermeiden und die Empfehlungen des Bundesrats einzuhalten. Die Einvernahmen in Anwesenheit der Parteien müssen den stellvertretenden Bundesanwälten gemeldet und auf der Liste der dringenden Verfahren aufgeführt sein. Die Massnahmen wurden in eine Wegleitung aufgenommen und den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zur Verfügung gestellt. Damit sich die Teilnehmenden vorbereiten konnten, wurde die Wegleitung den Vorladungen beigelegt.

Für die restlichen Verfahren wurden die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gebeten, das Mittel der Videokonferenz zu nutzen oder auf den Schriftweg auszuweichen.

Die AB-BA liess sich während des ganzen Jahres 2020 kontinuierlich von der BA über die COVID-19-Situation informieren.

3 Verfahren betreffend den ehemaligen Bundesanwalt

3.1 Disziplinarverfahren

3.1.1 Verfügung der AB-BA vom 2. März 2020

Mit Entscheid vom 9. Mai 2019 eröffnete die AB-BA ein Disziplinarverfahren betreffend den ehemaligen Bundesanwalt. Dieses bezog sich auf die informellen Gespräche zwischen dem ehemaligen Bundesanwalt und dem Präsidenten der Fédération Internationale de Football Association (FIFA), Gianni Infantino. Anfang Januar 2020 wurde das Disziplinarverfahren auf die Untersuchung des generellen Verhaltens des ehemaligen Bundesanwalts während der Untersuchung und gegenüber der AB-BA erweitert.

Mit Verfügung vom 2. März 2020 sanktionierte die AB-BA den ehemaligen Bundesanwalt mit einer Lohnkürzung von 8 % für die Dauer eines Jahres. Diese Disziplinarsanktion rechtfertigte sich, da der ehemalige Bundesanwalt wiederholt verschiedene Amtspflichten verletzt hatte: Er hat die Unwahrheit gesagt, illoyal gehandelt, den «Code of Conduct» der BA verletzt und die Untersuchung der AB-BA behindert. Weiter fiel der Bundesanwalt durch Uneinsichtigkeit auf.

3.1.2 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Juli 2020

Der ehemalige Bundesanwalt reichte gegen die Verfügung vom 2. März 2020 der AB-BA beim BVGer Beschwerde ein. In seiner Beschwerde verlangte er die Aufhebung der Sanktion und die Einstellung des Disziplinarverfahrens. Er rügte die Verletzung seines rechtlichen Gehörs, eine unvollständige Sachverhaltsdarstellung, eine unzulässige Beurteilung verjährter Sachverhalte, die Voreingenommenheit bzw. Parteilichkeit der AB-BA sowie eine Kompetenzüberschreitung durch die AB-BA.

Mit Urteil vom 22. Juli 2020[1] prüfte das BVGer zuerst die formelle Rüge des ehemaligen Bundesanwalts, das heisst die Verletzung seines rechtlichen Gehörs. Die in der Beschwerde verschiedentlich erwähnte Verletzung des rechtlichen Gehörs wies das BVGer bis auf einen Punkt ab. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens am BVGer wurde ihm Einsicht in sämtliche Akten gewährt.

Was die verschiedenen Verletzungen der Amtspflicht betrifft, die dem ehemaligen Bundesanwalt vorgeworfen wurden, bestätigte das BVGer im Wesentlichen die Pflichtverletzungen, die von der AB-BA in ihrer Verfügung vom 2. März 2020 festgestellt wurden, namentlich in Bezug auf das Verschweigen des dritten Treffens mit dem FIFA-Präsidenten, das auch vom Gericht als schwere Verletzung der Amtspflichten und seiner Treuepflicht betrachtet wurde. In seinem Urteil stellte das BVGer fest, dass der ehemalige Bundesanwalt der AB-BA am 12. November 2018 willentlich nicht die Wahrheit gesagt hatte, als er dieses dritte Treffen mit dem FIFA-Präsidenten nicht erwähnte. Das BVGer bestätigte zudem weitere Verletzungen der Amtspflichten durch den ehemaligen Bundesanwalt, schwächte jedoch im Vergleich mit der Verfügung der AB-BA ihre Schwere ab. Wie die AB-BA kam das BVGer jedoch zum Schluss, dass der ehemalige Bundesanwalt dem Ansehen der BA geschadet hatte. Das BVGer ordnete eine Lohnkürzung von 5 % für ein Jahr an.

[1] Urteil des BVGer A-2138/2020 vom 22. Juli 2020.

3.2 Verfahren vor der Gerichtskommission der Bundesversammlung

Am 13. Mai 2020 nahm die GK die Verfügung der AB-BA vom 2. März 2020 betreffend den ehemaligen Bundesanwalt und seine Beschwerde zur Kenntnis, die dieser am 21. April 2020 beim BVGer eingereicht hatte.

Obwohl das Urteil des BVGer im Beschwerdeverfahren noch nicht vorlag, war die Mehrheit der Mitglieder der GK der Auffassung, dass der begründete Verdacht vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzungen der Amtspflichten durch den ehemaligen Bundesanwalt bestand. Deswegen ein Verfahren auf Amtsenthebung zu eröffnen sei.

Im Anschluss an das Urteil des BVGer vom 22. Juli 2020 (vgl. oben 3.1.2) reichte der ehemalige Bundesanwalt bei der GK seine Kündigung per 31. Januar 2021 ein. An ihrer Sitzung vom 19. August 2020 stimmte die GK der Verkürzung seiner Kündigungsfrist auf den 31. August 2020 zu. Gleichzeitig beschloss die GK, dass dem ehemaligen Bundesanwalt sein angehäuftes Ferienguthaben ausbezahlt werden sollte. Zusätzlich stellte sie fest, das laufende Amtsenthebungsverfahren sei mit dem Ausscheiden aus dem Amt gegenstandslos geworden.

Seit 1. September 2020 werden die Amtsgeschäfte des ehemaligen Bundesanwalts von den beiden stellvertretenden Bundesanwälten weitergeführt (Art. 10 Abs. 2 StBOG). Im Rahmen ihrer Aufsicht über die Leitung der BA ersuchte die AB-BA um ein Treffen mit den beiden stellvertretenden Bundesanwälten für Ende August 2020. Anlässlich des Treffens informierten sie die AB-BA über ihre ad interim-Leitung der BA (Art. 30 StBOG). Ergänzend ersuchte die AB-BA die beiden stellvertretenden Bundesanwälte, einen Fragenkatalog zur Leitung der BA schriftlich zu beantworten. Aufgrund ihrer schriftlichen Antworten und des Austauschs zur Leitung der BA sah die AB-BA in der Folge keinen Bedarf für den Erlass einer Weisung gemäss Art. 29 Abs. 2 StBOG.

Die AB-BA liess sich in der Folge regelmässig von den beiden stellvertretenden Bundesanwälten über ihre Leitung der BA informieren.

3.3 Strafverfahren

Am 11. Juni 2020 überwiesen die Ratspräsidien der Bundesversammlung der AB-BA drei Strafanzeigen gegen den ehemaligen Bundesanwalt, den FIFA-Präsidenten sowie weitere Personen. Diese Strafanzeigen waren zuvor bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern eingereicht worden. Die Ratspräsidien forderten die AB-BA auf, eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt zu ernennen (Art. 67 Abs. 1 StBOG). Zwischenzeitlich ging bei der AB-BA eine weitere Strafanzeige in derselben Sache ein.

An ihrer Sitzung vom 29. Juni 2020 ernannte die AB-BA für die Überprüfung der eingereichten Strafanzeigen gegen den ehemaligen Bundesanwalt, den FIFA-Präsidenten und andere Personen Dr. iur. Stefan Keller, Präsident des Ober- und Verwaltungsgerichts des Kantons Obwalden, zum ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes.

Nach Abschluss der Prüfung von zwei Strafanzeigen kam der ausserordentliche Staatsanwalt zum Schluss, dass im Zusammenhang mit den Treffen des ehemaligen Bundesanwalts mit dem FIFA-Präsidenten und dem Walliser Oberstaatsanwalt Anzeichen für ein strafbares Verhalten bestehen. Es ging dabei um Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB), Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB), Begünstigung (Art. 305 StGB) und die Anstiftung zu diesen Tatbeständen (Art. 25 StGB).

Mit Datum vom 29. Juli 2020 beantragte der ausserordentliche Staatsanwalt der Rechtskommission des Ständerats und der Immunitätskommission des Nationalrats die Aufhebung der

Immunität des ehemaligen Bundesanwalts, der des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB), der Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) und der Begünstigung (Art. 305 StGB) verdächtigt wird. Gemäss Art. 14 Abs. 1 VG bedarf die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen durch die Bundesversammlung gewählte Behördenmitglieder und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte. Das Geschäftsreglement jedes Rates bezeichnet die zuständige Kommission. Sowohl die Rechtskommission des Ständerats als auch die Immunitätskommission des Nationalrats sprachen sich für die Aufhebung der Immunität von Michael Lauber aus.

Parallel dazu eröffnete der ausserordentliche Staatsanwalt ein Strafverfahren gegen FIFA-Präsident Gianni Infantino und den Walliser Oberstaatsanwalt Rinaldo Arnold, die keine Immunität geniessen.

Am 23. September 2020 wählte die Bundesversammlung Dr. iur. Stefan Keller gemäss Art. 17 Abs. 3 ParlG zum ausserordentlichen Bundesanwalt.

Die Strafverfahren gegen die genannten Personen waren zum Zeitpunkt der Berichterstattung hängig.

4 Empfehlungen und Weisungen

Wie andere staatliche Organe auch, ist die AB-BA an das Verhältnismässigkeitsprinzip der Bundesverfassung (Art. 5 Abs. 2 BV) gebunden. Dieses beschlägt sämtliche staatlichen Handlungen. Zudem ist die AB-BA gehalten, die Unabhängigkeit der BA zu respektieren.

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags formuliert die AB-BA deswegen, falls nötig, zu Handen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts Empfehlungen, die sie mit einer Umsetzungsfrist versieht. Setzt die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt eine Empfehlung innerhalb der Frist nicht um, prüft die AB-BA die Gründe für die Nichtumsetzung und richtet gegebenenfalls eine verbindliche Weisung an sie oder ihn bzw. schreibt die Empfehlung ab. Gegen die Empfehlungen oder Weisungen der AB-BA stehen keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Im Berichtsjahr formulierte die AB-BA zwölf Empfehlungen und zwei Weisungen.

4.1 Empfehlungen

4.1.1 Empfehlung «AB-BA_01_2020 – Teilnahme des Bundesanwalts an den Aufsichtssitzungen»

Am 28. April 2020 formulierte die AB-BA gestützt auf Art. 30 StBOG eine Empfehlung zur Teilnahme des ehemaligen Bundesanwalts an ihren Aufsichtssitzungen:

AB-BA_01_2020 – Teilnahme des Bundesanwalts an den Aufsichtssitzungen

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt dem Bundesanwalt, an den Aufsichtssitzungen der AB-BA teilzunehmen und ihr während den Sitzungen mündlich Auskunft zu geben. Für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Sitzungen sind die Beilagen 1 und 2 zu dieser Empfehlung zu beachten.

Die AB-BA ersuchte den ehemaligen Bundesanwalt, die Empfehlung unverzüglich umzusetzen.

Die AB-BA formulierte die Empfehlung, da der ehemalige Bundesanwalt beabsichtigt hatte, nicht mehr an den Aufsichtssitzungen teilzunehmen. Er teilte der AB-BA in mehreren Schreiben mit, er sei der Ansicht, dass die Umstände die Zusammenarbeit zwischen AB-BA und BA signifikant belasten würden. Die Aufsichtstätigkeit vermische sich mit der laufenden Disziplinaruntersuchung betreffend seine Person. Der ehemalige Bundesanwalt schlug vor, dass er selbst bis zum Abschluss der Disziplinaruntersuchung die Teilnahme an den Aufsichtssitzungen an seine Stellvertreter delegieren würde und im Gegenzug der Präsident der AB-BA und das mit der Instruktion der Untersuchung befasste AB-BA-Mitglied ebenfalls nicht mehr teilnehmen sollten. Vor Formulierung der Empfehlung hatte die AB-BA den ehemaligen Bundesanwalt mit Schreiben vom 7. Januar 2020 darauf hingewiesen, dass er nach ihrem Verständnis verpflichtet sei, an den Aufsichtssitzungen teilzunehmen, und dass die Aufsichtssitzungen nicht unter Ausschluss von gewählten Behördenmitgliedern durchgeführt werden könnten.[2]

[2] Vgl. Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 24. Juni 2020, S. 62 ff., BBl 2020 9436 ff.

4.1.2 Empfehlung «AB-BA_02_2020 – Bezug der Ferienguthaben»

Am 2. November 2020 formulierte die AB-BA eine Empfehlung zum Ferienguthaben der Mitarbeitenden der BA. Die Empfehlung «AB-BA_02_2020 – Bezug der Ferienguthaben» hat folgenden Inhalt:

AB-BA_02_2020 – Bezug der Ferienguthaben

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der Bundesanwaltschaft, sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft, inklusive der Mitglieder der Geschäftsleitung, ihre Ferienguthaben grundsätzlich innerhalb des laufenden Jahres beziehen.

Die AB-BA formulierte diese Empfehlung zu Handen der BA als Folge der Einforderung des aufgelaufenen Ferienguthabens von rund fünf Monaten durch den ehemaligen Bundesanwalt im Rahmen seiner Kündigung. Ferien sind gemäss Art. 10 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen (SR 173.712.23) grundsätzlich im Kalenderjahr zu beziehen, in dem der Anspruch entsteht. Ist dies nicht möglich, so sind sie im Folgejahr zu beziehen. Die Empfehlung der AB-BA sollte dieser Bestimmung Nachdruck verschaffen und die psychische sowie körperliche Gesundheit der Mitarbeitenden der BA schützen.

4.1.3 Empfehlungen zum Generalsekretariat der BA

In ihrem Inspektionsbericht über das Generalsekretariat vom 7. Dezember 2020 formulierte die AB-BA zehn Empfehlungen:

AB-BA_03_2020 – Gesamtorganigramm der Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der Bundesanwaltschaft, ein detailliertes Gesamtorganigramm der Bundesanwaltschaft zu erstellen, dieses regelmässig zu aktualisieren und der AB-BA zweimal jährlich zusammen mit der Berichterstattung über die Verfahren zukommen zu lassen. Auf dem Gesamtorganigramm sind minimal zu vermerken: Datum des Organigramms, Organisationseinheiten, Funktion, Name und Vorname der Mitarbeitenden sowie deren Beschäftigungsgrad.

AB-BA_04_2020 – Revision des Reglements über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der Bundesanwaltschaft, das Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22) bis Ende Februar 2021 zu revidieren, darin die aktuelle Organisation der Bundesanwaltschaft abzubilden und das Reglement in der Systematischen Rechtssammlung zu veröffentlichen.

AB-BA_05_2020 – Revision des Organisationshandbuchs der Bundesanwaltschaft

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, das Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft zu revidieren.

AB-BA_06_2020 – Revision des Abteilungsreglements CCWF bzw. FFA

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, die Revision des Abteilungsreglements CCWF bzw. FFA an die Hand zu nehmen.

AB-BA_07_2020 – Einführung eines Controllings durch das Generalsekretariat

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, innerhalb des Generalsekretariats eine Controlling-Stelle einzurichten, welche die Umsetzung der nicht auf Strafverfahren bezogenen Vorgaben der Geschäftsleitung und des Generalsekretariats in den operativen Abteilungen prüft und zu Handen der Leitung der Bundesanwaltschaft Bericht erstattet.

AB-BA_08_2020 – Erstellen einer Verzichtsplanung für das Generalsekretariat

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, die Strukturen des Generalsekretariats innert zwölf Monaten nach Amtsantritt auf ihre Wertschöpfung hin zu überprüfen und im Rahmen einer Verzichtsplanung aufzuzeigen, welche personelle Dotierung unabdingbar notwendig ist und welche der im Generalsekretariat gebundenen Mittel zu Gunsten der operativen Abteilungen reallociert werden können.

AB-BA_09_2020 – Bereich BA Entwicklung

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, den Bereich BA Entwicklung entweder in seiner jetzigen Form zu Gunsten eines Bereiches Projektmanagement im engeren Sinne aufzulösen, oder den Bereich genauer zu fokussieren und stärker auf die Bedürfnisse der operativen Bereiche der Bundesanwaltschaft auszurichten.

AB-BA_10_2020 – Funktion des Rechtskonsulenten

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, die Funktionsbezeichnung des Rechtskonsulenten in «Referent» oder «persönlichen Mitarbeitenden» zu ändern oder den Rechtskonsulenten voll in den Rechtsdienst der Bundesanwaltschaft zu integrieren oder die Funktion des Rechtskonsulenten mit derjenigen der Leiterin bzw. des Leiters des Rechtsdienstes zu vereinheitlichen.

AB-BA_11_2020 – Verstärkung der internen Kommunikation

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, die interne Kommunikation zu verstärken. Im Speziellen müssen die Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft zeitnah über Entscheide der Geschäftsleitung informiert werden.

AB-BA_12_2020 – Integration des Büros des Bundesanwalts in das Generalsekretariat

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, das «Büro des Bundesanwalts» formell in das Generalsekretariat zu integrieren. Auf die weitere Direktunterstellung des Kommunikationsdienstes unter die Leitung der Bundesanwaltschaft ist dabei zu verzichten.

4.2 Weisungen

4.2.1 Weisung AB-BA_01_2020 vom 26. Mai 2020 – Aufsichtssitzungen der AB-BA

Nachdem der ehemalige Bundesanwalt nur unter Auflagen bereit war, die Empfehlung «AB-BA_01_2020 – Teilnahme des Bundesanwalts an den Aufsichtssitzungen» zu akzeptieren, erliess die AB-BA am 26. Mai 2020 die Weisung «AB-BA_01_2020 – Aufsichtssitzungen der AB-BA». Für die Ausübung ihrer Aufsicht ist es für die AB-BA unerlässlich, dass ihr die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt Auskunft erteilt. Die Bestimmungen der Weisung regeln die Vorbereitung, die Durchführung und die Nachbereitung der Aufsichtssitzungen der AB-BA mit der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt. Die Aufsichtssitzungen sind ein zentrales Instrument zur Wahrnehmung der Aufsicht durch die AB-BA. Die AB-BA ist bemüht, die Sitzungen in objektiver und Art und Weise sowie in einer Atmosphäre der Kooperation durchzuführen. Die Weisung wurde am 7. Dezember 2020 wie geplant revidiert.[3]

4.2.2 Weisung AB-BA_02_2020 vom 2. Juni 2020 – Befragungen im Rahmen einer Inspektion

Vor Beginn der Durchführung der ordentlichen jährlichen Inspektion stellte die BA der AB-BA mit Datum vom 22. Mai 2020 ein Schreiben zu, wonach die AB-BA nur einzelne Mitarbeitende der BA im Rahmen ihrer Inspektion befragen könne, wenn jeweils zwei weitere Mitarbeitende der BA anwesend seien. Da es von grundlegender Wichtigkeit ist, dass die Mitarbeitenden der BA sich gegenüber der AB-BA frei und unbeschadet äussern können, erliess die AB-BA am 2. Juni 2020 die Weisung «AB-BA_02_2020». Mit der Weisung legte die AB-BA unter anderem fest, dass sie die Personen bestimmt, die an den jeweiligen Inspektionsbefragungen teilnehmen. Nicht eingeladene Personen dürfen an den Befragungen nur mit Zustimmung der AB-BA anwesend sein. Nach Erlass der Weisung konnte die AB-BA die Befragungen im Rahmen der Inspektion des Coaching- und Controllingsystem wie von ihr vorgesehen durchführen.

[3] Die Weisungen finden sich im Anhang, S. 34 ff.

5 Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung

Die AB-BA ist als unabhängige Aufsichtsbehörde und Organ der Bundesjustiz direkt der Bundesversammlung rechenschaftspflichtig (Art. 29 Abs. 1 StBOG). Die Bundesversammlung übt nach Art. 26 ParlG die Oberaufsicht u. a. über die AB-BA und die BA aus.

Vertreter der AB-BA wurden während des Berichtsjahres acht Mal von parlamentarischen Kommissionen angehört.

5.1 Geschäftsprüfungskommissionen

5.1.1 Anhörungen

Am 26. Februar 2020 wurde der Präsident der AB-BA von der Subkommission Gerichte/BA der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) zum von Ständerat Daniel Jositsch eingereichten Postulat 19.3570 mit dem Titel «Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft» angehört.

Am 27. Mai 2020 hörten die Subkommissionen Gerichte/BA der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerats (GPK-N/S) eine Delegation der AB-BA zum Tätigkeitsbericht 2019 und zu den Ergebnissen der Disziplinaruntersuchung betreffend den ehemaligen Bundesanwalt an.

5.1.2 Inspektion zum Aufsichtsverhältnis zwischen der BA und ihrer Aufsichtsbehörde

Am 14. Mai 2019 beschlossen die GPK, eine Inspektion zur Klärung des damals divergierenden Aufsichtsverständnisses zwischen der BA und der AB-BA durchzuführen. Die Inspektion verfolgte zudem zwei weitere Ziele: Die Suche nach Mitteln und Wegen für die Wiederherstellung des Vertrauens zwischen der AB-BA und der BA und die Stärkung der Stabilität und Glaubwürdigkeit der Strafverfolgung auf Bundesebene.

Am 25. Juni 2019 verabschiedeten die GPK die Inspektionsstrategie für die Prüfung des Aufsichtsverhältnisses zwischen der BA und ihrer Aufsichtsbehörde. Diese Strategie sah drei Phasen vor.

Da diese Gegenstand des Disziplinar- und des Beschwerdeverfahrens bildeten, befassten sich die GPK nicht mit den informellen Treffen zwischen dem ehemaligen Bundesanwalt und der FIFA. In erster Linie ging es den GPK darum, mit Anhörungen und der Prüfung von einschlägigen Dokumenten die Divergenzen im Aufsichtsverständnis zwischen AB-BA und BA in Bezug auf die aktuell ausgeübte Aufsicht zu prüfen. Diese erste Phase der Inspektion wurde mit der Veröffentlichung des Berichts der GPK mit dem Titel «Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde» vom 24. Juni 2020 abgeschlossen. In ihrem Bericht zogen die GPK elf Schlussfolgerungen:[4]

1. *Ziel der vorliegenden 1. Phase der Inspektion war, die Divergenzen im Aufsichtsverständnis zwischen AB-BA und BA in Bezug auf die aktuell ausgeübte Aufsicht zu klären. Dabei sollte das laufende Disziplinarverfahren der AB-BA gegen den Bundesanwalt soweit möglich ausgeklammert werden, da das Führen dieses Verfahrens in der alleinigen Kompetenz der AB-BA liegt und sich die Oberaufsicht hier nicht einmischen kann und will. Es zeigte sich jedoch bei den Erhebungen im Oktober 2019, dass dieses laufende*

[4] Vgl. Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 24. Juni 2020, BBl 2020 9440 ff.

Verfahren die Aussagen insbesondere auf Seiten der BA-Vertreter stark überschattete und deren Objektivität zumindest teilweise fraglich erscheint.

2. *Dass der Bundesanwalt die AB-BA im Rahmen des Disziplinarverfahrens als Aufsichtsbehörde nicht mehr akzeptierte, ist offensichtlich und bedarf keiner weiteren Ausführungen seitens der Oberaufsicht. Hingegen ist auch in den übrigen Aufsichtsbereichen festzustellen, dass der Bundesanwalt tendenziell Mühe bekundet, Aufsichtshandlungen der AB-BA zu akzeptieren, die nicht zuvor konsensuell mit ihm abgesprochen sind. Die AB-BA kann aufgrund mangelnder Kooperation durch die BA ihre Aufgabe zurzeit nicht im gewünschten Umfang wahrnehmen.*

3. *Eine Vertrauensbasis zwischen einer Behörde und ihrer Aufsicht ist zwar grundsätzlich gut und anzustreben, aber es ist unerlässlich und vom Bundesanwalt zu verlangen, dass er seiner Aufsichtsbehörde gegenüber den nötigen Respekt entgegenbringt. Unter diesem Aspekt ist es zum Beispiel unhaltbar, wenn der Bundesanwalt wegen seines Konflikts mit der Aufsichtsbehörde nicht mehr zu den Aufsichtssitzungen erscheint oder wenn er an einer Medienkonferenz seine Aufsichtsbehörde frontal angreift. Die Aufsicht muss sich letztendlich durchsetzen können und auch – und gerade dann – funktionieren, wenn Hinweise bestehen, dass in der Behörde etwas falsch gelaufen sein könnte. Dann muss es ihr möglich sein, Sachverhalte lückenlos und unbehindert abzuklären.*

4. *Wenn der Bundesanwalt der Aufsicht zum Beispiel Schranken setzen will, wann und wie weit sie von ihrem Recht, gemäss Art. 30 Abs. 2 StBOG in Akten von Strafverfahren Einsicht zu nehmen, Gebrauch machen darf, entspricht dies einem falschen Aufsichtsverständnis. Es ist die Aufsichtsbehörde und nicht die Bundesanwaltschaft, die zu entscheiden hat, ob eine solche Einsichtnahme für die Erfüllung ihres Auftrags nötig ist oder nicht. Solche Entscheide der Aufsicht unterstehen keiner gerichtlichen Überprüfung. Zu erwähnen ist zudem, dass nicht nur der Bundesanwalt und seine Stellvertreter von der Bundesversammlung gewählt sind, sondern auch die Mitglieder der AB-BA. Sie unterstehen einzig der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung.*

5. *Im Weiteren verkennt der Bundesanwalt, dass die Aufsichtsbehörde ebenso unabhängig ist wie die Bundesanwaltschaft selbst, das heisst, wenn sie Einfluss nimmt auf die Bundesanwaltschaft in systemischen oder strategischen Fragen der Geschäftsführung, indem sie untersucht, kritisiert, Verbesserungen empfiehlt und wenn nötig auch Weisungen erteilt, verletzt sie die Unabhängigkeit der Strafverfolgung nicht. Eine solche Einflussnahme war vom Gesetzgeber durchaus erwünscht. Dabei kann es nicht sein, dass die Bundesanwaltschaft der Aufsicht den Takt vorgibt. Das Gesetz verwehrt der Aufsichtsbehörde einzig direkte Weisungen in einzelnen Strafverfahren.*

6. *In Bezug auf die AB-BA haben die vorliegenden Abklärungen die Darstellung der Bundesanwaltschaft, mit dem neuen AB-BA-Präsidenten sei eine völlig neue Aufsicht («Paradigmenwechsel») eingeführt worden, nicht bestätigt. Der neue Präsident setzt gewisse Schwerpunkte anders und möchte die Aufsicht teilweise verstärken; in anderen Bereichen ist eine Fortführung der bewährten bisherigen Praxis festzustellen. Auch nicht nachweisen lassen sich auf die Person abzielende Darstellungen der BA, der AB-BA-Präsident sei gegenüber dem Bundesanwalt voreingenommen oder feindlich gesinnt oder er halte sich für den Chef des Bundesanwalts und seiner Stellvertreter. Bei den übrigen AB-BA-Mitgliedern geniesst der Präsident im Übrigen eine hohe Akzeptanz. Wäre dem nicht so, hätten diese es in der Hand, das Präsidium anders zu besetzen, denn die AB-BA konstituiert sich selbst.*

7. *Der AB-BA-Präsident hat für eine Informationspanne, die den Bundesanwalt persönlich getroffen hat und die so nicht vorkommen dürfte, die Verantwortung übernommen, und er hat sich dafür vor den GPK entschuldigt. Dies hat zur persönlichen Verletzung des Bundesanwalts beigetragen. Im Weiteren ist zu bemängeln, dass die AB-BA eine*

wesentliche Information wie die Prüfung einer möglichen Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen den Bundesanwalt nach Abschluss des Vorverfahrens nur einem Medium auf Anfrage weitergab anstatt allen Medien gleichzeitig.

8. *Zu bemängeln ist, dass die Inspektionen der AB-BA bisher teilweise ungenügend ausgewertet und in schriftliche Berichte gefasst wurden. Insbesondere ist der Bericht zur Inspektion «Generalsekretariat BA» anderthalb Jahre nach dem Abschlussgespräch mit der BA immer noch ausstehend. Die AB-BA begründet den Verzug mit den knappen Ressourcen im Sekretariat. Das ist zwar nachvollziehbar, doch erwarten die GPK, dass mit dem inzwischen gesprochenen zusätzlichen Personal künftig die Inspektionen zeitnah ausgewertet werden, damit sie für die Entwicklung der BA von Nutzen sind.*

9. *Der Versuch der GPK, mit vertrauensbildenden Massnahmen das Verhältnis zwischen AB-BA und BA zu verbessern, muss als gescheitert betrachtet werden Die Voraussetzungen für eine Mediation waren nicht gegeben, und für eine vom Bundesanwalt beantragte quasi-Verbeiständigung der AB-BA gab es keinerlei Rechtfertigung. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Behörden ist stark gestört.*

10. *Die Erfahrungen der ersten Aufbaujahre des neuen Systems (unabhängige BA mit unabhängiger Fachaufsicht) haben gezeigt, dass dieses grundsätzlich funktionieren kann; es hat sich jedoch nicht als krisenfest erwiesen. Aufgrund der vorliegenden Untersuchung sehen die GPK in mehreren Bereichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Zu überprüfen sind insbesondere Aspekte in Bezug auf Organisation, Kompetenzen, Instrumente und Ressourcen der AB-BA sowie in Bezug auf die Organisation der BA. Diese Fragen müssen gemäss dem Inspektionskonzept, Ziffer II und III im Rahmen von Expertengutachten weiter vertieft werden.*

11. *Im Rahmen der weiteren Arbeiten soll nicht nur der «Status quo plus» (Beibehaltung der heutigen Behördenorganisation mit einzelnen Verbesserungen) weiterverfolgt werden; es sollen auch Möglichkeiten für einen grösseren Umbau der Institutionen geprüft und entsprechende Expertengutachten eingeholt werden (z. B. Rückführung der BA in die Bundesverwaltung oder Überprüfung der Kompetenzverteilung innerhalb der BA bzw. zwischen der BA und der Aufsicht). Eine Neuverteilung der Zuständigkeit in der Strafverfolgung zwischen Bund und Kantonen ist hingegen nicht Gegenstand dieser Abklärungen.*

Die GPK ersuchten die AB-BA, zum Bericht Stellung zu nehmen (vgl. unten 5.1.3).

Für die zweite Phase ihrer Inspektion beauftragten die GPK externe Experten. Ihr Auftrag bestand gestützt auf die Schlussfolgerungen des Berichts vom 24. Juni 2020 in der Vornahme einer rechtlichen Einordnung und der Unterbreitung von Verbesserungsvorschlägen für die rechtlichen Grundlagen der AB-BA und für die organisationsrechtlichen Grundlagen der BA. Der Auftrag bezog sich nicht auf die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Bereich Strafverfolgung im Sinne von Art. 23 ff. StPO.

In der dritten Phase werden die Ergebnisse der Arbeit der Experten und die Schluss-folgerungen der GPK in einem Schlussbericht veröffentlicht. Die GPK werden diesen Bericht für mögliche Gesetzgebungsarbeiten an die Kommissionen für Rechtsfragen übermitteln.

5.1.3 Stellungnahme der AB-BA zum Bericht der GPK vom 24. Juni 2020

Mit Datum vom 21. September 2020 übermittelte die AB-BA den GPK ihre Stellungnahme zum Bericht vom 24. Juni 2020 über das «Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde». Die AB-BA stimmte den elf Schlussfolgerungen der GPK zu.[5]

In ihrer Stellungahme betonte die AB-BA die Notwendigkeit einer unabhängigen Aufsicht über die BA mit klaren und einheitlichen Zuständigkeiten.

Die an die Aufsicht gestellten Anforderungen sowie die personellen, finanziellen und sachlichen Mittel sollten definiert werden. Die AB-BA ist der Ansicht, dass der gesetzgeberische Handlungsbedarf in Bezug auf das Disziplinarrecht gegeben ist. Ebenso besteht Bedarf, die sonstigen gesetzlichen Grundlagen der AB-BA zu revidieren; sie ist jedoch der Meinung, dass diese Reform in eine Gesamtüberprüfung des Strafbehörden-organisationsgesetzes eingebettet werden sollte. Aufgrund der Feststellung, dass es der AB-BA an Ressourcen mangelt, ist es angezeigt, das Engagement der Präsidentin oder des Präsidenten sowie die personellen Ressourcen im Sekretariat der AB-BA auszubauen.

Nach Ansicht der AB-BA bestehen für die Reintegration der BA in das EJPD oder die Unterstellung unter den Gesamtbundesrat keine einschlägigen Argumente. Die formelle Reintegration der BA in das EJPD würde die Aufsicht offenkundig schwächen und zu einer Politisierung der Strafjustiz führen. Die Kontrolle der BA durch den Bundesrat oder die Bundesverwaltung könnte die Unabhängigkeit der Strafjustiz gefährden; zudem verfügt die Verwaltung nicht über die notwendige operative Autonomie. Die AB-BA ist überzeugt, dass das grosse Ermessen, das der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt von der Schweizerischen Strafprozessordnung zugestanden wird, zusätzlich zur punktuellen Kontrolle der von den Gerichten behandelten Fälle, eine systemische und spezialisierte Aufsicht erfordert, die über ausreichende Kompetenzen und Ressourcen verfügen sollte.

Mit der Verabschiedung des Inspektionsberichts über das Generalsekretariat der BA am 7. Dezember 2020 erfüllte die AB-BA eine Forderung der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (vgl. Schlussfolgerung Nr. 8).

5.2 Gerichtskommission

Am 13. Mai 2020 wurde eine Delegation der AB-BA von der GK angehört. Die Anhörung der Delegation der AB-BA betraf deren Beschluss, den ehemaligen Bundesanwalt zu sanktionieren, sowie die Gründe dafür, dass die AB-BA keinen Antrag auf Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens gestellt hatte. Diesbezüglich erklärte die Delegation der AB-BA, dass die Handlungen des ehemaligen Bundesanwalts vor seiner Wiederwahl im September 2019 im Wesentlichen bekannt waren und dass die Disziplinaruntersuchung zu diesem Zeitpunkt bereits lief. Folglich kam die AB-BA zum Schluss, dass die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens einen politischen Entscheid darstellte.

Am 3. Juni 2020 hörte die GK eine Delegation der AB-BA zu etwaigen vorsorglichen Massnahmen im Rahmen des Amtsenthebungsverfahrens an. Nach Ansicht der AB-BA bestand für die Freistellung des ehemaligen Bundesanwalts keine gesetzliche Grundlage. Nur das Parlament verfügte über die Kompetenz zur Freistellung.

Am 19. August 2020 hörte die GK eine Delegation der AB-BA zur vorzeitigen Auflösung des Arbeitsverhältnisses des ehemaligen Bundesanwalts und zur Auszahlung seiner Ferienguthaben an.

[5] Die vollständige Version der Stellungnahme der AB-BA findet sich im Anhang, S. 37 ff.; BBl 2020 9447.

5.3 Finanzkommissionen

Die AB-BA unterbreitet dem Bundesrat nach Art. 31 Abs. 4 StBOG formell sowohl die Entwürfe für ihren eigenen Voranschlag und ihre Rechnung als auch den Voranschlag und die Rechnung der BA. Der Bundesrat leitet die Entwürfe unverändert an die Bundesversammlung weiter. Die AB-BA vertritt die Entwürfe für die Voranschläge und Rechnungen der BA vor der Bundesversammlung (Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 5 ParlG). In der Praxis stellten der Bundesanwalt oder die beiden stellvertretenden Bundesanwälte den Subkommissionen 1 der Finanzkommissionen des Stände- und Nationalrats Rechnung und Voranschlag der BA selber vor. Die AB-BA wurde jeweils vorgängig angehört.

Die Subkommissionen 1 der Finanzkommissionen des Stände- und Nationalrats hörten die AB-BA am 28. Oktober 2020 zur Rechnung 2019 und zum Voranschlag 2021 an. Die Rechnung 2019 und der Voranschlag wurden aufgrund der Auswirkungen des Coronavirus' gleichzeitig behandelt.

5.4 Finanzdelegation

Eine Delegation der AB-BA wurde am 23. Juni 2020 von der Finanzdelegation (FinDel) zur Übernahme der Anwaltskosten aus dem Disziplinarverfahren betreffend den ehemaligen Bundesanwalt durch die BA angehört. Der FinDel wollte sich zur Übernahme der Kosten erkundigen. Die Delegation der AB-BA wies darauf hin, dass der ehemalige Bundesanwalt seine Anwaltskosten mangels Rechtsgrundlage selber hätte tragen müssen. Hätte hingegen der Bund die Kosten tragen sollen, hätte der ehemalige Bundesanwalt im Mindesten bei der FinDel ein entsprechendes Gesuch einreichen und bis zu deren Entscheid für die Kosten selber aufkommen müssen. In der Folge prüfte die AB-BA die Rückzahlung der Anwaltskosten durch den ehemaligen Bundesanwalt.

6 Vorschläge der AB-BA zu Handen des Gesetzgebers

Die geltenden Rechtsgrundlagen für die Organisation und Aufgaben der AB-BA finden sich im StBOG sowie in zwei Verordnungen der Bundesversammlung: der Verordnung über das Arbeitsverhältnis der leitenden Personen der BA sowie der Verordnung über Aufgaben und Organisation der AB-BA. Sowohl die AB-BA als auch die BA haben 2010 je ein ausführendes Reglement über ihre Aufgaben und Organisation beschlossen, das sie beide kürzlich überarbeitet haben.[6]

Die genannten Erlasse stammen aus dem Jahr 2010 und waren als eine erste Regelung für den Start der neu organisierten BA und der neuen Aufsichtsbehörde gedacht. In der zehnjährigen Praxis hat sich gezeigt, dass die beiden Erlasse für die AB-BA inhaltlich rudimentär und lückenhaft sind und dass zu wenig Klarheit über die Kompetenzen der Aufsichtsbehörde und deren Zusammenarbeit mit der BA besteht. Das Disziplinarverfahren betreffend den früheren Bundesanwalt Michael Lauber machte eine Reihe von zusätzlichen Lücken sichtbar. Es ist deswegen unbestritten, dass die von der Bundesversammlung erlassenen Rechtsgrundlagen der AB-BA redigiert und ergänzt werden müssen.

Nachfolgend unterbreitet die AB-BA der Bundesversammlung Vorschläge für die Änderung des StBOG und der Verordnung der Bundesversammlung über die AB-BA. Die Vorschläge berücksichtigen und ergänzen den Inspektionsbericht der GPK-N/S vom 24. Juni 2020 über das Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde sowie das den GPK mit Datum vom 3. Februar 2021 vorgelegte Expertengutachten zur Aufsicht über die Bundesanwaltschaft.

6.1 Änderungen und Ergänzungen des StBOG zur Leitung der Bundesanwaltschaft

Die AB-BA schlägt der Bundesversammlung folgende Änderungen und Ergänzungen des StBOG zur Leitung der BA vor:

Art. 21 Amtsenthebung

Abs. 1 (Revidiert): «[1]Die Wahlbehörde kann ein gewähltes Mitglied der Bundesanwaltschaft auf Antrag der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn es:
a. Amtspflichten verletzt hat;»

Abs. 2 (neu): «[2(neu)] Sie kann dieses Mitglied der Bundesanwaltschaft auf Antrag der Aufsichtsbehörde mit sofortiger Wirkung im Amt einstellen.»

Abs. 3 (neu): «[3(neu)] Die Amtsenthebung ist nicht justiziabel.»

Begründung: In Abs. 1 sollte neu die Aufgabe der AB-BA bei einer Amtsenthebung durch die Wahlbehörde präzisiert werden. Hingegen sollten in Bst. a die Kriterien «vorsätzlich» oder «grob fahrlässig» zur Qualifizierung der Verletzung von Amtspflichten gestrichen werden. Die

[6] Reglement vom 11. Dezember 2012 über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22); Reglement vom 4. November 2010 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.243).

Kriterien sind verwaltungsrechtlich schwer zu bestimmen und führten im Disziplinarverfahren betreffend den ehemaligen Bundesanwalt zu Unsicherheiten. Neu sollte in Art. 21 ein Abs. 2 eingefügt werden, wonach eine Person, deren Amtsenthebung der Bundesversammlung beantragt wird, explizit im Amt eingestellt werden kann. Im vorgenannten Fall zeigten sich diesbezüglich Unsicherheiten, gleich wie zur Frage, ob der Entscheid der Bundesversammlung über eine Amtshebung an das BVGer weitergezogen werden kann. Dies sollte gesetzlich explizit ausgeschlossen werden. Deshalb schlägt die AB-BA vor, einen neuen Abs. 3 einzufügen.

Art. 22 Personalrechtliche Stellung

Abs. 1 2. Satz (neu): «Im Übrigen gilt das Bundespersonalrecht.»

Begründung: Während des Disziplinarverfahrens betreffend den damaligen Bundesanwalt Michael Lauber vertrat dieser die Auffassung, das Bundespersonalgesetz (BPG) gelte für ihn nur, soweit es die Verordnung der Bundversammlung über das Anstellungsverhältnis explizit vorsehe. Für die Abgeltung seines Ferienanspruchs berief sich der damalige Bundesanwalt hingegen wiederum auf das BPG. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A.3612/2019 vom 29. Juli 2019 hat seinerseits Unsicherheiten deutlich gemacht. In der vorgenannten Verordnung der Bundesversammlung können jedoch nicht alle Fragen zur personalrechtliche Stellung der leitenden Personen der BA ausreichend geregelt werden; ergänzend sollte deshalb das BPG zur Anwendung gelangen.

Abs. 3 (neu): «$^{3(neu)}$ Die von der Bundesversammlung gewählten Mitglieder der Leitung der Bundesanwaltschaft unterstehen der Dienstaufsicht der Aufsichtsbehörde. Die sonstigen Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft unterstehen der Dienstaufsicht des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin.»

Begründung: Der erste Satz des neuen Abs. 3 füllt eine Lücke in der bisherigen Regelung des Anstellungsverhältnisses des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertreter oder Stellvertreterinnen. Die Bestimmung sollte nach ihrer Tragweite im Bundesgesetz selbst geregelt werden. Der zweite Satz bestätigt die dienstrechtliche Autonomie des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin.

6.2 Änderungen und Ergänzungen des StBOG zur Aufsichtsbehörde

Die AB-BA schlägt der Bundesversammlung folgende Änderungen und Ergänzungen des StBOG zur Aufsichtsbehörde vor:

Art. 29 Aufsicht und Weisungsbefugnisse der Aufsichtsbehörde

Titel neu: «Aufsicht»
Abs. 1 (revidiert als ein einziger Absatz): «Die Aufsichtsbehörde übt die fachliche Aufsicht und administrative Aufsicht über die Bundesanwaltschaft aus. Sie nimmt die Aufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit wahr.»

Art. 30 Einholen von Auskünften und Inspektionen durch die Aufsichtsbehörde

Abs. 1bis (neu): «$^{1bis\ (neu)}$ Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie weitere Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft geben der Aufsichtsbehörde bei Abklärungen, Inspektionen und anderen Untersuchungen vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft; das Amts- oder das Untersuchungsgeheimnis stehen einer Auskunft an die Aufsichtsbehörde nicht entgegen.»

Begründung: Im Rahmen der Disziplinaruntersuchung betreffend den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber haben einzelne Mitarbeitende der BA, insbesondere die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte, bestritten, dass sie gegenüber der AB-BA auskunftspflichtig sind. Diese besondere Dienstpflicht sollte deshalb im StBOG explizit festgehalten werden, ebenso, dass die Auskunft an die Aufsichtsbehörde nicht unter Berufung auf eine Geheimhaltungspflicht der BA verweigert werden kann.

Art. 31 Weitere Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde

Abs. 1 (Ergänzung): «^{1}Die Aufsichtsbehörde unterbreitet der Vereinigten Bundesversammlung den Antrag auf Amtsenthebung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Stellvertretenden Bundesanwältinnen nach Art. 21 und 21*a*. Der Antrag auf Amtsenthebung ist nicht justiziabel.

Begründung: Es sollte klargestellt werden, dass Anträge der AB-BA an die Bundesversammlung nicht justiziabel sind.

Abs. 3: «^{3}Gegen dienstrechtliche Entscheide der Aufsichtsbehörde kann Beschwerde an das…».

Begründung: Das Wort «Dagegen» am Satzanfang erscheint unklar, weshalb die Einleitung des Satzes sprachlich geändert werden sollte.

Abs. 4 (neu): «$^{4(neu)}$ Die Aufsichtsbehörde ist gemäss Art. 89 Abs. 2 Bst. d Bundesgerichtsgesetz (BGG) berechtigt, Beschwerde an das Bundesgericht zu führen.»

Begründung: Im Urteil 8C_551/2019 vom 10. Januar 2020 hat das Bundesgericht die Beschwerdelegitimation der AB-BA mangels expliziter formell-gesetzlicher Rechtsgrundlage verneint. Sollen der AB-BA weiterhin disziplinarrechtliche Kompetenzen gegenüber den von der Bundesversammlung gewählten Leitungspersonen der BA zukommen, muss sie über die Möglichkeit der Beschwerdeführung gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts verfügen.

Art. 31 Abs. 4:

soll neu werden: **Art. 31*a*** (neu) Finanzen

Begründung: Der bisherige Standort von Abs. 4 in Art. 31 ist nicht sachgerecht.

Art. 31*b* (neu) Berichte

soll neu den Abs. 1 von Art. 29 aufnehmen und folgenden Wortlaut umfassen:
«Die Aufsichtsbehörde erstattet der Bundesversammlung jährlich oder bei besonderen Vorkommnissen Bericht über ihre Tätigkeiten und Erkenntnisse.»

Begründung: Art. 29 Abs. 1 müsste einen anderen Sinn erhalten. Zudem sollte die bisher an dieser Stelle festgehaltene Berichtspflicht der AB-BA gegenüber der Bundesversammlung, unter geringer Ergänzung des Textes, in die letzte, neue Bestimmung des Abschnitts über die Aufsicht aufgenommen werden.

6.3 Änderungen und Ergänzungen der Verordnung über die Aufgaben und Organisation der AB-BA

Die AB-BA schlägt der Bundesversammlung folgende Änderungen und Ergänzungen der Verordnung über die Aufgaben und Organisation der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft vor:

Art. 10 Sekretariat

Abs. 2 (revidiert): «[2]Der Sekretär oder die Sekretärin der Aufsichtsbehörde ist der Leiter bzw. die Leiterin des Sekretariats. Er oder sie hat an den Sitzungen und zu den Geschäften der Aufsichtsbehörde beratende Stimme und Antragsrecht.»

Begründung: Dass der Leiter oder die Leiterin sowie die übrigen Mitarbeitenden des Sekretariats oder sonstige von der AB-BA engagierte Personen von dieser angestellt oder beauftragt werden, ergibt sich aus Art. 14*a* Abs. 1 (neu) der Verordnung. Hingegen sollte bestimmt werden, dass der Sekretär oder die Sekretärin der Aufsichtsbehörde für deren Verwaltung eine Leitungsaufgabe innehat und dass er oder sie über spezielle Mitwirkungsrechte verfügt.

Art. 10*a* (neu) Dokumentation von Schriftverkehr und Geschäften

«Art. 57*h* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)[7] über die gesetzliche Grundlage für die Registrierung, Verwaltung, Indexierung und Kontrolle von Schriftverkehr und Geschäften im Sinne des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992[8] gilt für das Sekretariat der Aufsichtsbehörde sinngemäss.»

Begründung: Die Datenbearbeitung der Aufsichtsbehörde basierte bisher auf keiner ausreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Diese sollte nun in Anlehnung an Art. 57*h* RVOG geschaffen werden; mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 25. September 2020 wäre die neue Bestimmung zu überprüfen.

Art. 14*a* (neu) Dienstrechtliche Entscheide

«[1]Die Aufsichtsbehörde trifft die Arbeitgeberentscheide in Form von Verfügungen. Diese sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

[2]Sie kann den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, deren Stellvertreter und Stellvertreterinnen sowie sonstige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Bundesanwaltschaft vom Amtsgeheimnis entbinden.»

Begründung: Die neue Bestimmung regelt zwei in der Praxis relevante, besondere Aufgaben bzw. Befugnisse der AB-BA.

[7] SR 172.010.

[8] SR 235.1.

Art. 15 (neu)

«[1]Der Präsident oder die Präsidentin der Aufsichtsbehörde übt mit einem Pensum von 35-50 Prozent der Wochenarbeitszeit eine Teilzeitstelle nach Bundespersonalrecht aus.

[2]Das Entgelt der übrigen Mitglieder der Aufsichtsbehörde bestimmt sich nach der Verordnung der Bundesversammlung vom 23. März 2007 über die Taggelder und Vergütungen für Dienstreisen der Bundesrichterinnen und Bundesrichter[9].»

Begründung: Die bisherige Ordnung der Entschädigungen der Mitglieder der Aufsichtsbehörde hat sich für die Erfüllung der Aufgaben in der aufsichtsrechtlichen Praxis als unzureichend erwiesen. Der Zeitaufwand der Mitglieder der AB-BA, namentlich für die Instruktion, das Aktenstudium und die schriftliche Berichterstattung, sollte gleich wie bei nebenamtlichen Bundesrichterinnen und Bundesrichtern pauschal nach Stunden entschädigt werden.

Art. 17 Verfahren

Abs. 1 (ergänzt): «[1]Disziplinarmassnahmen können nach einer Untersuchung, die gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) und ergänzend zu dieser Verordnung gemäss Bundespersonalrecht durchgeführt wird, ausgesprochen werden.»

Begründung: Dass während Disziplinaruntersuchungen das VwVG zur Anwendung gelangt, sollte selbstverständlich sein. Wichtig ist der explizite Verweis auf das Bundespersonalrecht, das in Art. 98-100 der Bundespersonalverordnung (BPV)[10] Vorschriften zur Durchführung der Disziplinarverfahren enthält, die ergänzend zu den speziellen Art. 16 und 17 dieser Verordnung der Bundesversammlung gelten sollten.

Art. 17*a* (neu) Administrativuntersuchung

«Die Aufsichtsbehörde kann im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit, wenn dies unerlässlich ist, anstelle einer Disziplinaruntersuchung auch eine Administrativuntersuchung gemäss Art. 27-27*j* Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung[11] durchführen.»

Begründung: Bisher ergibt sich nur aus den Materialien, dass die Aufsichtsbehörde bei Bedarf eine Administrativuntersuchung durchführen kann. Diese ist im Verhältnis zur Disziplinaruntersuchung oft das zweckmässigere und mildere Mittel, um vermutete oder bekannt gewordene Missstände in einer Behörde zu untersuchen. Sie richtet sich nicht vor vorneherein gegen eine bestimmte Person, sondern gegen missliche oder unzulässige Praktiken. Entsprechend sollte dieses a. o. Aufsichtsmittel explizit aufgeführt werden.

[9] SR 172.121.2.

[10] SR 172.220.111.3.

[11] SR 172.010.1.

Anhang 1: Organisation der AB-BA

Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten der AB-BA

Die Tätigkeit der AB-BA stützt sich auf Art. 23 ff. StBOG, auf die Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (Verordnung AB-BA; SR 173.713.24), die Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen (SR 173.712.23) sowie auf das Reglement der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.243).

Gemäss Art. 29 Abs. 2 StBOG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber der BA Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Grundsätzlich ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Nebst dem Erlass von Weisungen kann die AB-BA nach Art. 30 Abs. 3 StBOG Empfehlungen an den Bundesanwalt richten.

Die AB-BA tritt nicht auf Aufsichtsbeschwerden ein, die Verfügungen oder Verfahrenshandlungen in den von der BA geführten Untersuchungsverfahren zum Gegenstand haben und nicht auf systemische Problemstellungen hinweisen.

Nach Art. 9 Abs. 2 StBOG trägt die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt die Verantwortung für Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation der BA sowie den wirksamen Einsatz von Personal, Finanz- und Sachmitteln. Es ist selbstredend nicht Aufgabe der AB-BA, die BA direkt zu führen. Einzelentscheide können jedoch aufsichtsrechtlich relevant sein, wenn sie von systemischer Tragweite sind. Gegenüber der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt sowie den Stellvertreterinnen und Stellvertretern verfügt die AB-BA über gewisse, aber beschränkte personalrechtliche Befugnisse (Art. 31 StBOG).

Mitglieder der AB-BA

Nach Art. 23 Abs. 2 StBOG umfasst die Behörde sieben Mitglieder. Sie üben ihre Tätigkeit nach Art. 3 der Verordnung AB-BA im Nebenamt aus. Die Behörde setzt sich aus je einer Richterin des Bundesgerichts und einem Richter des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwälten und drei Fachpersonen zusammen.

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die jetzige Amtsperiode dauert bis Ende 2022.

Nach Art. 27 Abs. 1 StBOG konstituiert sich die Aufsichtsbehörde selbst. Präsident und Vizepräsidentin werden für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Ihre aktuelle Amtsperiode dauert bis Ende 2020. Eine einmalige Wiederwahl für weitere zwei Jahre ist möglich (Art. 7 Verordnung AB-BA).

Beschlussfähig ist die AB-BA, wenn die Mehrheit der Mitglieder an den Sitzungen anwesend ist (Art. 8 Verordnung AB-BA). Für die Beschlussfassung zählt die Mehrheit der stimmenden Mitglieder. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. Ergänzend hält das Reglement der AB-BA in Art. 2 Abs. 3 fest, dass die Beschlüsse in dringenden Fällen auf dem Zirkulationsweg oder auf elektronischem Weg gefasst werden können. Im Berichtsjahr wurden mehrfach Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg gefasst.

Als Präsident bzw. als Vizepräsidentin fungierten 2020 Dr. h.c. Hanspeter Uster, Alt-Regierungsrat Kt. Zug und Dr. iur. Isabelle Augsburger-Bucheli, Studienleiterin für den MAS in

Economic Crime Investigation (MAS ECI), ILCE (HEG Arc).

Der AB-BA gehörten im Berichtsjahr folgende Mitglieder an:

- Dr. h.c. Hanspeter Uster, Alt-Regierungsrat Kt. Zug;
- Dr. iur. Isabelle Augsburger-Bucheli, Studienleiterin für den MAS in Economic Crime Investigation, MAS ECI, ILCE (HEG Arc), Neuchâtel;
- Rolf Grädel, alt Generalstaatsanwalt Kt. Bern (Mitglied bis Ende September 2020);
- Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner, Bundestrafrichter, Bellinzona;
- Dr. iur. Alexia Heine, Bundesrichterin, Luzern;
- Jörg Zumstein, Fürsprecher, Bern;
- Dr. iur. Luzia Vetterli, Rechtsanwältin, Luzern;
- Prof. Dr. iur. Marc Thommen, Professor für Straf- und Strafprozessrecht an der Universität Zürich (Mitglied seit 1. Oktober 2020).

Rolf Grädel trat auf Ende September 2020 als Mitglied der AB-BA zurück. Als neues Mitglied der Aufsichtsbehörde wählte die Vereinigte Bundesversammlung Prof. Dr. iur. Marc Thommen.

An ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2020 bestätigte die AB-BA Dr. h.c. Hanspeter Uster einstimmig für die Jahre 2021 und 2022 als Präsident der Behörde. Aufgrund des Erreichens der maximal möglichen Amtsdauer von Dr. iur. Isabelle Augsburger-Bucheli wählte die AB-BA Bundesrichterin Dr. iur. Alexia Heine zur Vizepräsidentin.

Sekretariat

Am 1. Oktober 2020 nahm eine zusätzliche juristische Mitarbeiterin ihre Tätigkeit im Sekretariat auf. Aktuell besteht das Sekretariat aus vier Personen. Es benötigt allerdings zusätzliche Personalressourcen.

COVID-19 / Sekretariat

Um den Schutz vor der COVID-19-Pandemie zu gewährleisten, beachtet das Sekretariat die durch den Bundesrat angeordneten Massnahmen. Die Tätigkeiten des Sekretariats der AB-BA konnten insgesamt ohne grössere Probleme sichergestellt werden. Der Grossteil der Sitzungen wurde im Berichtsjahr per Videokonferenz geführt. Die meisten Mitarbeitenden arbeiteten im Home-Office. Falls sich eine Tätigkeit nicht dafür eignete, waren die Mitarbeitenden gehalten, die verschiedenen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit einzuhalten.

Anhang 2: Eingaben an die AB-BA

Im Berichtsjahr richteten sich 38 Bürgerinnen und Bürger mit Eingaben an die AB-BA. Oftmals sind oder waren diese Personen an Verfahren der BA, vor dem Bundesstrafgericht oder vor kantonalen Behörden beteiligt. Zur Klärung dieser Eingaben ersuchte die AB-BA die BA, falls nötig, um Stellungnahme. Die AB-BA behandelte die Beschwerden, in denen systemische Aspekte moniert wurden, im Rahmen der Aufsichtssitzungen oder von Inspektionen.

2020 richtete auch eine grössere Zahl von querulatorisch motivierten Personen Eingaben an die AB-BA, die oben nicht mitgezählt wurden. Teils reichten Personen täglich Eingaben an die AB-BA ein, obwohl die AB-BA ihre Eingaben bereits materiell behandelt hatte. Die AB-BA machte sie infolgedessen darauf aufmerksam, dass sie künftige Eingaben in derselben Sache nicht mehr behandeln wird.

Bezeichnung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Gemäss Art. 67 Abs. 1 StBOG bezeichnet die AB-BA bei Strafanzeigen im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt.

Die Zuständigkeiten zum Entscheid über die Ermächtigung zur Strafverfolgung sind wie folgt geregelt:

- Betreffend den durch die Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der BA (Bundesanwältin oder Bundesanwalt und Stellvertretende Bundesanwältinnen oder Stellvertretende Bundesanwälte): die Immunitätskommission des Nationalrates und die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (Art. 14 Abs. 1 VG);
- betreffend Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt (Art. 15 Abs. 1 Bst. d VG);
- betreffend politische Delikte: der Bundesrat (Art. 66 StBOG).

Die BA ist gehalten, bei ihr eingehende Strafanzeigen gegen Leitende Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte der AB-BA zu überweisen. Diese bezeichnet dann eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt, der gegebenenfalls eine Nichtanhandnahmeverfügung erlässt oder das Verfahren durchführt und die Ermächtigung zur Strafverfolgung bei der Bundesanwältin oder beim Bundesanwalt einholt. Verweigert die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt die Strafverfolgung, kommt der ausserordentlichen Staatsanwältin oder dem ausserordentlichen Staatsanwalt ebenfalls die Beschwerdelegitimation zu.

Die AB-BA schliesst mit den von ihr bezeichneten ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten jeweils einen Dienstleistungsvertrag ab, der u. a. ihre Vergütung festlegt. Die ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind gehalten, der AB-BA im Abstand von sechs Monaten über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten, wobei die Verfahrensleitung, inklusive des Erlasses von Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen, in ihrer alleinigen Kompetenz liegt und keinerlei Genehmigung durch die AB-BA bedarf. Gegebenenfalls unterstützt die AB-BA die ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, etwa im Bereich der Kommunikation.

Durch die der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt übertragene Ermächtigungskompetenz zur Strafverfolgung betreffend die Mitarbeitenden der BA öffnet sich ein potenzielles Konfliktfeld zwischen der AB-BA und der Bundesanwältin oder dem

Bundesanwalt. Aus Governance-Sicht (Vermeidung von Interessenskonflikten) sollte der AB-BA zusätzlich die gesetzliche Zuständigkeit für die Einsetzung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten bei Strafanzeigen gegen sämtliche Mitarbeitende der BA zufallen.

In der Vergangenheit hatte die AB-BA vor allem bei querulatorisch motivierten Strafanzeigen Mühe, zeitgerecht ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu finden. Die AB-BA hat beschlossen, einen auf Strafrecht spezialisierten Juristenpool zu bilden, um solche Fälle zu übernehmen und effizient zu prüfen. Die Einrichtung des Pools sollte im Laufe des Jahres 2021 abgeschlossen werden.

Im Berichtsjahr ernannte die Aufsichtsbehörde ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zur Bearbeitung von insgesamt 18 Strafanzeigen. Teils bearbeiten dieselbe ausserordentliche Staatsanwältin oder derselbe ausserordentliche Staatsanwalt mehrere Strafanzeigen. Per 31. Dezember 2020 konnten sechs Verfahren abgeschlossen werden.

Anhang 3: Finanzen

Um die aufgrund des Disziplinarverfahrens betreffend den ehemaligen Bundesanwalt entstandenen Kosten zu decken, erwies sich die mit dem Globalbudget gewonnene Flexibilität auch 2020 als vorteilhaft.

Budget 2020

Das von der Bundesversammlung bewilligte Globalbudget der AB-BA für das Jahr 2020 betrug 1,7 Mio. Franken. Der Gesamtaufwand nahm im Rechnungsjahr 2020 wie erwartet zu. Die Zunahme ist auf den Bezug von externen Beratungsdienstleistungen im Zusammenhang mit dem Disziplinar- und Beschwerdeverfahren zurückzuführen.

Im Rahmen des Budgets 2020 beantragte die AB-BA die Erhöhung des Personalbestands um zwei zusätzliche unbefristete Stellen. Aufgrund der COVID-19-Pandemie und der Verwendung der bewilligten Mittel innerhalb des Globalbudgets zur Durchführung des Disziplinar- und Beschwerdeverfahrens verzögerte sich der Anstellungsprozess. Am 1. Oktober 2020 konnte eine neue wissenschaftliche Mitarbeiterin ihre Tätigkeit im Sekretariat AB-BA aufnehmen. Damit sollen einerseits die Fachkompetenzen und die Analysefähigkeit der AB-BA konsolidiert und andererseits bestimmte Aufsichtsthemen vertiefter behandelt werden können. Der laufende Aufwand der AB-BA besteht zu zwei Dritteln aus dem Personalaufwand und zu einem Drittel aus dem Sach- und Betriebsaufwand.

Voranschlag 2021

Die im Planungsprozess 2021 beantragten Mittel für die AB-BA belaufen sich auf insgesamt 1,7 Mio. Franken. Sie wurden von der Bundesversammlung ohne Änderung bewilligt. Die Erstellung des Voranschlags beruht auf Schätzungen und Erfahrungszahlen der Vorjahre. Der Aufwand steigt um insgesamt 58’900 Franken im Vergleich zum Budget 2020 und um 65’500 Franken im Vergleich zum Legislaturfinanzplan 2021-2023. Diese Entwicklung ist hauptsächlich den steigenden Miet- und Beratungskosten geschuldet.

Die AB-BA verfügt nicht über genügend Personalressourcen in ihrem Sekretariat. Sie möchte indessen die Schlussfolgerungen der Inspektion der GPK und die Klärung ihres aufsichtsrechtlichen Charakters durch den Gesetzgeber abwarten, bevor sie Mittel für eine zusätzliche Stelle in ihrem Sekretariat beantragt.

Anhang 4: Information der Öffentlichkeit

Art. 13 der Verordnung AB-BA verlangt, dass die AB-BA die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit orientiert. Dazu publiziert sie ihren Tätigkeitsbericht, den sie jährlich der Bundesversammlung vorlegen muss (Art. 12 Verordnung AB-BA). Im Berichtsjahr veröffentlichte die AB-BA zudem acht Medienmitteilungen.

Anhang 5: Weisungen der AB-BA 2020

Weisung AB-BA_01_2020 vom 26. Mai 2020 – Aufsichtssitzungen der AB-BA (Stand 7. Dezember 2020)

Einleitung

Nachfolgend werden die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Aufsichtssitzungen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) mit der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt geregelt.

Die AB-BA ist bestrebt, die Aufsichtssitzungen als zentrales Instrument zur Wahrnehmung ihrer Aufsicht über die Bundesanwaltschaft sachlich und in einem Klima der Kooperation zu gestalten.

Die Weisung AB-BA_1_2020 vom 26. Mai 2020 wird durch die AB-BA jeweils Ende Jahr überprüft und gegebenenfalls revidiert.[12]

Erster Titel: Vorbereitung der Aufsichtssitzungen

Art. 1 Jahresplanung

[1] Die Aufsichtssitzungen der AB-BA mit der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt basieren grundsätzlich auf einer thematischen Jahresplanung.

[2] Mit der Jahresplanung definiert die AB-BA die aufsichtsrechtlich relevanten Traktanden der einzelnen Sitzungen und legt die Sitzungsdaten fest.

[3] Beilage 1 (Jahresplanung [Jahr] der Aufsichtssitzungen der AB-BA mit der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt) zu dieser Weisung ist als integraler Teil der Weisung zu betrachten.

[4] Die AB-BA stellt der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt die Jahresplanung zur Stellungnahme zu.[13]

Art. 2 Single Point of Contact der Bundesanwaltschaft

Für die administrativen Kontakte der Bundesanwaltschaft mit dem Sekretariat AB-BA definiert die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt einen Single Point of Contact (SPOC BA).

Art. 3 Vorbesprechung der Aufsichtssitzung

[1] Das Sekretariat AB-BA und der SPOC BA besprechen die jeweilige Aufsichtssitzung 15 Arbeitstage[14] vor dem Sitzungstermin vor.

[2] Folgende Punkte werden namentlich in der Vorbesprechung behandelt:

a. Traktanden der AB-BA;

b. Traktandenanträge der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts;

[12] Änderung gemäss Beschluss der AB-BA vom 7. Dezember 2020.

[13] Änderung gemäss Beschluss der AB-BA vom 7. Dezember 2020.

[14] Änderung gemäss Beschluss der AB-BA vom 7. Dezember 2020.

c. Skizze der erwarteten Auskunft pro Traktandum;

d. Ankündigung der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts, zu welchen Einzeltraktanden sie oder er eine Referentin und oder einen Referenten beizieht;

e. Zeitbudget pro Traktandum;

f. Verwendung von technischen Hilfsmitteln;

g. weitere organisatorische und administrative Aspekte.

[3] Über Traktandenanträge der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts entscheidet die Präsidentin oder der Präsident AB-BA.

Art. 4 Einreichung der Unterlagen durch die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt

Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt reicht die für die Aufsichtssitzung relevanten Unterlagen via den SPOC BA spätestens sieben Arbeitstage[15] vor dem Sitzungsdatum dem Sekretariat AB-BA auf elektronischem Weg ein.

Art. 5 Ausserordentliche Auskünfte

Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt ist verpflichtet, in dringlichen oder ausserordentlichen Fällen der AB-BA mündlich oder schriftlich über ein bestimmtes Aufsichtsthema auch zwischen den Aufsichtssitzungen Auskunft zu geben.

Zweiter Titel: Durchführung der Aufsichtssitzungen

Art. 6 Auskunftserteilung

[1] Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt erteilt der AB-BA persönlich an den Aufsichtssitzungen Auskunft. Sie oder er ist die Ansprechpartnerin oder der Ansprechpartner der Präsidentin oder des Präsidenten und der Mitglieder der AB-BA.

[2] Die Auskunftserteilung der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und von Referentinnen und Referenten zu den einzelnen Traktanden erfolgt im Rahmen von Kurzpräsentationen. Die Kurzpräsentationen bestehen in der Regel aus einer einführenden Zusammenfassung des Sachverhalts, einer Zusammenfassung der eingereichten Unterlagen sowie ergänzenden Erklärungen.

[2bis] Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt sowie die Referentinnen und Referenten der Bundesanwaltschaft nutzen für ihre Auskunftserteilungen grundsätzlich Zahlen und Statistiken.[16]

[3] Die Präsidentin und der Präsident und die Mitglieder der AB-BA können der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt und den Referentinnen und Referenten gemäss ihrem Ermessen Fragen stellen. Die Bundesanwältin oder Bundesanwalt sowie die Referentinnen und Referenten beantworten die Fragen direkt mündlich an der Aufsichtssitzung oder innert fünf Arbeitstagen schriftlich zu Handen des Sekretariats AB-BA.

[15] Änderung gemäss Beschluss der AB-BA vom 7. Dezember 2020.

[16] Eingefügt gemäss Beschluss der AB-BA vom 7. Dezember 2020.

Art. 7 Protokollierung

[1] Das Sekretariat AB-BA erstellt Wortprotokolle der Aufsichtssitzungen.

[2] Für die Zwecke der Protokollierung nimmt das Sekretariat AB-BA die Voten mit einem Audiogerät auf.

Dritter Titel: Nachbereitung der Aufsichtssitzungen

Art. 8 Zustellung der Protokolle

[1] Das Sekretariat AB-BA stellt der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt das schriftliche Wortprotokoll zu. Die weiteren Referentinnen und Referenten erhalten die sie betreffenden Auszüge.

[2] Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt sowie die Referentinnen und Referenten kontrollieren das Wortprotokoll beziehungsweise die sie betreffenden Auszüge auf Richtigkeit und senden sie dem Sekretariat AB-BA innert fünf Arbeitstagen unterschrieben zurück.

[3] Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt sowie die mit ihr oder ihm an der Aufsichtssitzung teilnehmenden Personen können das Sekretariat AB-BA innert der Frist von fünf Arbeitstagen ersuchen, ihnen einen bestimmten Abschnitt der Tonaufnahme zum Abhören abzuspielen.

Art. 9 Zustellung der Kurzpräsentationen

Die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt und die Referentinnen und Referenten stellen dem Sekretariat AB-BA die Kurzpräsentationen der Aufsichtssitzungen innert fünf Arbeitstagen nach der Sitzung zu. Diese werden als Anhänge zum Protokoll der Aufsichtssitzung genommen.

Vierter Titel: Schlussbestimmung

Art. 10 Inkrafttreten

Diese Weisung tritt am 27. Mai 2020 in Kraft.

Weisung AB-BA_02_2020 vom 2. Juni 2020 – Befragungen im Rahmen einer Inspektion

Einleitung

Diese Weisung dient der Ergänzung der im Titel «Inspektion» aufgeführten Art. 8 ff. der Weisung der AB-BA vom 31. August 2011.

Erster Titel: Befragungen der Leitung und der Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft durch die AB-BA

Art. 1 Teilnahme an der Befragung

[1] Die AB-BA bestimmt die Personen der Bundesanwaltschaft, die im Rahmen einer Inspektion befragt werden sollen.

[2] An Befragungen der AB-BA nehmen nur diejenigen Personen teil, die von der AB-BA eingeladen werden.

[3] Die Anwesenheit von nicht durch die AB-BA eingeladenen Personen der Bundesanwaltschaft an den Befragungen ist nur mit Zustimmung der AB-BA gestattet.

Zweiter Titel: Protokollierung und Aufnahme der Befragungen von Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft

Art. 2 Protokollierung

[1] Das Sekretariat AB-BA erstellt Wortprotokolle der Befragungen.

[2] Für die Zwecke der Protokollierung nimmt das Sekretariat AB-BA die Voten mit einem Audiogerät auf.

Art. 3 Zustellung der Protokolle

[1] Das Sekretariat AB-BA stellt den befragten Personen das schriftliche Wortprotokoll zu.

[2] Die befragten Personen kontrollieren das Wortprotokoll auf Richtigkeit und senden es dem Sekretariat AB-BA innert vierzehn Kalendertage unterschrieben zurück.

[3] Die befragten Personen können das Sekretariat AB-BA innert der Frist von zehn Kalendertage ersuchen, ihnen die Tonaufnahme zum Abhören abzuspielen.

Dritter Titel: Örtlichkeiten der Befragungen von Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft

Art. 4 Örtlichkeiten der Befragungen

Die AB-BA legt den Standort der Befragungen von Personen fest.

Vierter Titel: Schlussbestimmung

Art. 4 Inkrafttreten

Diese Weisung tritt am 3. Juni 2020 in Kraft.

Anhang 6: Stellungnahme der AB-BA zum Bericht der GPK vom 24. Juni 2020

1. Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerats (GPK-N/S) haben am 24. Juni 2020 den Bericht «Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde» verabschiedet. Darin treffen die GPK-N/S elf Schlussfolgerungen.

2. Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)

2.1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) teilt die Ansichten der GPK-N/-S und dankt für die Berichterstattung. Zur Schlussfolgerung 8: Der Inspektionsbericht über das Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft (BA) befindet sich derzeit in der Konsultation bei der BA. Die AB-BA wird die GPK informieren, sobald sie den Bericht definitiv verabschiedet hat.

Nachfolgend erlauben wir uns hinsichtlich der nächsten Phase Ihrer Inspektion einige grundsätzliche Bemerkungen.

2.2. Entstehungsgeschichte der heutigen Ordnung

Die heutige Ordnung der Stellung und Kompetenzen der BA sowie der sie beaufsichtigenden AB-BA geht auf die Schaffung des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG) vom 19. März 20102 zurück.[17] Zuvor war die BA ein Amt im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und somit Teil der Bundesverwaltung. Der Bundesanwalt bzw. die Bundesanwältin und die übrigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes genossen eine gewisse Unabhängigkeit, indem ihnen der Bundesrat und die Leitung des EJPD keine Weisungen für die Strafverfahren erteilen konnten und sie auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt wurden.

Strittig war die Grenzziehung zwischen der Fachaufsicht, die zuerst dem Bundesgericht und seit dem 1. April 2004 der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts oblag, sowie der administrativen Aufsicht durch das EJPD. Vor allem die Frage, ob der Bundesrat nicht in besonderen Fällen aus staatspolitischen Gründen die Informationspolitik der BA über ein bestimmtes Verfahren mitbestimmen dürfe, erwies sich als kritisch.[18] Obwohl das Bundesstrafgericht Amtsberichte einfordern und der BA Weisungen erteilen durfte, zeigte sich in der Folge, dass es die Fachaufsicht nur beschränkt ausüben konnte. Auch das EJPD hatte – wie der Bundesrat betonte – nur beschränkte Möglichkeiten, die Geschäftsabwicklung der BA im Rahmen der administrativen Aufsicht zu beurteilen. Letztlich waren sich die Geschäftsprüfungskommissionen und der Bundesrat einig, dass es für die BA unter Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit eine klare und einheitliche Aufsichtsregelung brauche.[19] Der Bundesrat schlug deshalb 2007 einen besonderen gemischten «*Aufsichtsrat*» vor. Dieser wäre von ihm eingesetzt worden und hätte anstelle des EJPD die Aufsicht über die BA wahrnehmen sollen. Nach Ansicht des Bundesrates sollten die BA und deren Aufsicht aufgrund der laufenden Koordination der Strafverfahren der BA mit dem Bundesamt für Polizei (fedpol) und dem Bundesamt für Justiz (BJ) der Exekutive zugeteilt werden.

[17] Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71).

[18] Vgl. Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, Bericht vom 5. September 2007 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, Stellungnahme des Bundesrates vom 28. November 2007, BBl 2007 2081 ff.

[19] Stellungnahme des Bundesrates vom 28. November 2007 (FN 2), BBl 2007 2085/6 und 2093/94.

In der Botschaft zum Entwurf des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 10. September 2008 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Auslegeordnung, in der alle möglichen Aufsichtsmodelle sowie die wichtigsten Aspekte behandelt werden:[20]

«4.1.4.1 Mögliche Aufsichtsmodelle
Vor dieser Zielsetzung ist die Zuweisung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft an folgende Gremien zu prüfen:
– die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts;
– das Bundesgericht (z. B. strafrechtliche Abteilung);
– das EJPD;
– den Gesamtbundesrat;
– eine parlamentarische Kommission oder Delegation;
– ein neu zu schaffendes gemischtes Aufsichtsorgan, in dem die Justiz-, die Exekutiv- und die Legislativbehörden vertreten sind; dieses würde sowohl die administrative als auch die fachliche Aufsicht wahrnehmen (häufig als Justizrat bezeichnet).»

Der Bundesrat betonte zugleich, dass die Aufsicht über die BA einer einzigen Behörde ungeteilt zugewiesen werden müsse. Allerdings machte der Bundesrat neu den Vorschlag, die BA im EJPD zu belassen und sie der Aufsicht des Gesamtbundesrates zu unterstellen, da dieser am ehesten eine sachlich unabhängige Fachaufsicht gewährleisten könne. Die Wahl, Nichtwiederwahl oder Entlassung einer Bundesanwältin bzw. eines Bundesanwalts und von deren Stellvertretern wären in die Zuständigkeit des Bundesrates gefallen.

Das Parlament entfernte sich in den Jahren 2008 bis 2010 von den Vorschlägen des Bundesrates und beschloss auf Antrag der Rechtskommission des Ständerates, den Bundesanwalt, respektive die Bundesanwältin und deren beide Stellvertreter durch die Bundesversammlung zu wählen sowie die Aufsicht über die BA einem «*Sondergremium*», der nachmaligen AB-BA, zu übertragen.[21] In der Folge wurde die AB-BA als Aufsichtsorgan «sui generis» geschaffen.[22] AB-BA und BA wurden somit bewusst in die Organisation der Bundesrechtspflege eingeordnet und ihre Unabhängigkeit, insbesondere gegenüber der Exekutive postuliert; bei beiden Behörden handelt es sich um Organe der Justizverwaltung.[23] Die Bundesversammlung präzisierte das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der drei von ihr gewählten leitenden Personen der BA sowie in Grundzügen die Organisation und Aufgaben der AB-BA[24] und erliess die entsprechenden Verordnungen.[25]

[20] Botschaft StBOG, BBl 2008 8132 ff.

[21] Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 3. Juni 2009: https://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2008/d_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm.

[22] FELIX UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft betreffend Rechtcharakter und aufsichtsrechtliche Kompetenzen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 30. Mai 2018, Ziff. 28.

[23] Vgl. die Ausführungen von Ständerat DICK MARTY vom 9. Juni 2009, AB 2009 587 ff.

[24] Vgl. Parl. Initiative 10.441 Arbeitsverhältnis und Besoldung etc. und Parl. Initiative 10.442 Organisation und Aufgaben der AB-BA, zwei Berichte der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 20. Mai 2010, BBl 2010 4101 und BBl 2010 4117; Stellungnahme des Bundesrates zu diesen beiden Berichten vom 4. Juni 2010, BBl 2010 4133.

[25] Verordnung der Bundesversammlung vom 1. Oktober 2010 über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen (SR 173.172.23); Verordnung der Bundesversammlung vom 1. Oktober 2010 über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.24).

2.3. Grundsatzfragen

2.3.1. Stellung und Organisation der Bundesanwaltschaft im Gewaltengefüge

Zentral ist die Frage nach der Stellung und Organisation der BA im Gewaltengefüge und deren Leitung. Die BA als Organ der Bundesstrafrechtspflege ist die Untersuchungs- und Anklagebehörde des Bundes für Fälle, die der Bundestrafgerichtsbarkeit unterliegen. Entgegen der Mehrheit der Staatsanwaltschaften in den Kantonen wird die BA nicht als richterliche Behörde angesehen. Nach Art. 2 StBOG und Art. 12 ff. der Strafprozessordnung (StPO[26]) ist sie als Strafverfolgungsbehörde eine Justizverwaltungsbehörde, nicht eine gerichtliche Behörde des Bundes.[27]

Mit der sog. «Effizienz-Vorlage» wurde die Zuständigkeit des Bundes in der Strafgerichtsbarkeit ausgeweitet.[28] Die Reform führte zu Unsicherheiten in der Kompetenzaufteilung zwischen den Staatsanwaltschaften der Kantone und der BA sowie zu einer deutlich steigenden Geschäftslast der BA.[29] 2011 wurde mit der neuen Strafprozessordnung das Strafbefehlsverfahren als besonderes Sanktionsverfahren eingeführt. Dieses erlaubt den Staatsanwaltschaften der Kantone und der BA, die Strafverfahren in der grossen Mehrzahl der Fälle ohne richterliche Überprüfung eigenständig zu erledigen.[30] Bis zum Inkrafttreten der Strafprozessordnung waren zudem die Untersuchungshandlungen in Strafverfahren dem Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt zugewiesen, das Führen der Anklage vor Gericht hingegen der BA. Darauf wurde in der neuen Strafprozessordnung verzichtet: Staatsanwältinnen und Staatsanwälte führen zusammen mit der Kriminalpolizei unmittelbar die Untersuchung im Vorverfahren und leiten danach auch das Hauptverfahren.[31] Nach Art. 13 StBOG verfügt die Leiterin oder der Leiter der BA in den Strafverfahren über ein umfassendes Weisungsrecht gegenüber den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Diesem kommen somit bedeutende Kompetenzen zu.

Nach Art. 14 StPO sind zwei verschiedene Organisationsmodelle einer Staatsanwaltschaft möglich: Ein Modell mit einer Ersten Staatsanwältin oder einem Ersten Staatsanwalt, der an der Spitze der Hierarchie der Staatsanwaltschaft steht, und ein Modell mit einer Ober- oder Generalstaatsanwaltschaft als eigenständiges Organ, das die «Leitungs-, Aufsichts-, Genehmigung- und Kontrollfunktionen getrennt von der Staatsanwaltschaft (oder den Staatsanwaltschaften) ausübt».[32]

Aus den oben aufgeführten Gründen wurden verschiedene Vorschläge zur Überprüfung oder gar zur Aufteilung der Zuständigkeit und Befugnisse der Bundesanwältin und des Bundesanwalts gemacht.[33] Gleichzeitig wurden aber auch Forderungen laut, die Unabhängigkeit der BA

---

[26] SR 312.

[27] *Art. 2 StBOG Strafbehörden des Bundes.*

1 Strafverfolgungsbehörden des Bundes sind:

a. die Polizei;

b. die Bundesanwaltschaft.

2 Gerichtliche Befugnisse in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit haben:

a. das Bundesstrafgericht;

b. das Bundesgericht;

c. die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte, wenn sie für den Bund tätig werden.

[28] Botschaft vom 28. Januar 1998 über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung), BBl 1998 II 1529.

[29] Vgl. die Kritik von alt Bundesrichter NICCOLÒ RASELLI, Schweizerische Bundesanwaltschaft, Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende, in: recht 2020, Heft 3, S. 213 ff.

[30] FRANZ RIKLIN, in: BSK-StPO, Vor Art. 352-356, N. 2 ff.

[31] Zu den Problemen dieses Verfahrens: MARC THOMMEN, Gerechtigkeit und Wahrheit im modernen Strafprozess, in: recht 2014, S. 264 ff., bes. 272 ff.

[32] HANSPETER USTER, in: BSK-StPO, Art.14 N. 8 und 9.

[33] Postulat 19.3570 DANIEL JOSITSCH, Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung

zu stärken.[34]

2.3.2. Notwendigkeit einer unabhängigen Aufsicht mit klaren und einheitlichen Zuständigkeiten

Jedes Modell der Aufsicht über die BA muss der gesetzlich bedingten, grossen Kompetenzkonzentration bei der BA Rechnung tragen. Dies führt zur für die Aufsicht zentralen Frage: Was muss eine Aufsichtsbehörde über die BA leisten können? Definiert werden sollten die an die Aufsicht gestellten Anforderungen sowie die auf das Leistungsprofil abgestimmten konkreten personellen, finanziellen und sachlichen Mittel, die zur Erfüllung des Auftrags notwendig sind. Von Bedeutung ist, dass die Sicherung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde gewahrt bleibt.[35] Zu Recht hat der Bundesrat betont, dass die Aufsichtsbehörde über klare und einheitliche Zuständigkeiten verfügen müsse und zugleich auch allein verantwortlich sein solle.

In jedem Fall vorbehalten bleibt die verfassungsrechtliche Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Justizorgane – auch über die AB-BA und die BA nach Art. 169 Abs. 1 BV.[36] Bei der parlamentarischen Oberaufsicht handelt es jedoch nicht um eine Dienstaufsicht oder eine Kontrolle der Art und Weise, wie einzelne Strafverfahren anhand genommen, durchgeführt und beendet werden (dies untersagt Art. 26 Abs. 4 2. Satz des Parlamentsgesetzes[37] ausdrücklich), sondern um eine allgemeine Rechtmässigkeits- und Organisationskontrolle.[38]

2.3.3. Überprüfung und Optimierung der Grundlagen und Befugnisse der AB-BA und der Bundesanwaltschaft

Der Reformbedarf der heutigen rudimentären gesetzlichen Grundlagen der AB-BA ist unbestritten. Die AB-BA bietet hierzu Hand, ist jedoch der Ansicht, dass die Reform in eine Gesamtüberprüfung des Strafbehördenorganisationsgesetzes eingebettet werden sollte. Schon zuvor beabsichtigt die AB-BA, ihr geltendes Organisationsreglement[39] zu revidieren. Über ihr revidiertes Organisationsreglement wird sie die Geschäftsprüfungskommissionen in Kenntnis setzen.

Die im Disziplinarverfahren betreffend den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber und in der sonstigen Aufsichtspraxis sichtbar gewordenen Mängel und Lücken wird die AB-BA im Sinne einer Auslegeordnung systematisch zusammentragen. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf ist gegeben; aufgrund des Ausscheidens von Bundesanwalt Michael Lauber aus der BA per Ende August 2020 besteht jedoch keine Dringlichkeit, namentlich mit Blick auf die Sicherstellung des systemischen Funktionierens der Strafverfolgung auf Bundesebene. Zudem müsste jede Gesetzesrevision dem Gesamtkonzept der Reform entsprechen.

Bezüglich der AB-BA hat sich gezeigt, dass ihre nicht immer genügend klar formulierten und teilweise auch rudimentären Rechtsgrundlagen revisionsbedürftig sind. Trotzdem hat die AB-BA ihren gesetzlichen Auftrag kontinuierlich und gewissenhaft erfüllt. Dies allerdings nur dank der vor allem beim derzeitigen Präsidenten vorhandenen Ressourcen, die ein Engagement ermöglichten, das weit über das gesetzlich vorgesehene Pensum hinausging. Es hat sich manifestiert, dass es der AB-BA erheblich an Ressourcen mangelt. Indiziert ist ein Ausbau des

---

der Bundesanwaltschaft.

[34] DICK MARTY, in: WOZ vom 6. August 2020.

[35] Vgl. allgemein: Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Oktober 2015, BBl 2016 1711 ff.

[36] Dazu etwa PHILIPPE MASTRONARDI/BENJAMIN SCHINDLER/PATRIK LOUIS, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 169 Rz. 23 ff.; GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 169, N. 9 ff.

[37] Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

[38] Vgl. ANDREAS LIENHARD, Oberaufsicht über die Gerichte. Eigenheiten, Verbindungslinien und Abgrenzungen, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2018/1.

[39] SR 173.712.22.

Engagements der Präsidentin oder des Präsidenten sowie der personellen Ressourcen des Sekretariats. Unbestritten ist, dass die Aufsicht der AB-BA auf grundsätzliche Fragen ausgerichtet sein soll; als solche muss sie, wie die Erfahrung zeigt, sowohl als nachträgliche wie unter Umständen auch parallele, begleitende Aufsicht tätig sein.[40] Gleichzeitig sollte es grundsätzlich weiterhin nicht Aufgabe der AB-BA sein, Handlungen der BA in laufenden Strafverfahren anstelle der Gerichte aufsichtsrechtlich zu überprüfen.

Insgesamt lässt sich nicht zuletzt aufgrund der Erkenntnisse aus dem Disziplinarverfahren betreffend den ehemaligen Bundesanwalt Lauber feststellen, dass weder der Bundesrat als Gesamtbehörde noch das EJPD die Aufsicht über die BA in der gleichen Unabhängigkeit, Gründlichkeit und Qualität wie die AB-BA gegen politische Widerstände hätten wahrnehmen können. Die Aufsicht im sensiblen Justizbereich verlangt besondere Voraussetzungen und Untersuchungsmethoden, über die politisch geführte Verwaltungsstellen nicht verfügen.

Auch unbesehen vom Disziplinarverfahren betreffend Bundesanwalt Lauber bestehen bei Lichte betrachtet für die Reintegration der BA in das EJPD oder die Unterstellung unter den Gesamtbundesrat keine einschlägigen Argumente. Vor allem die konkrete Ausgestaltung der Aufsicht über die BA im Verhältnis zu ihrer Unabhängigkeit bliebe bei einer Wiederansiedlung innerhalb der Exekutive ungelöst. Eine solche Reintegration käme gar einem Rückschritt gleich.

[40] Vgl. FELIX UHLMANN, Kurzgutachten, Ziff. 38 ff.

Anhang 7: Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA

Parlamentarische Vorstösse richten sich nach Art. 118 Abs. 4bis ParlG an die AB-BA, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der BA oder der Aufsichtsbehörde selber beziehen. Motionen sind rechtlich ausgeschlossen. Die parlamentarische Oberaufsicht über die unabhängigen Justizorgane umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern; die inhaltliche Kontrolle von Entscheiden ist ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 ParlG).

Im Berichtsjahr richteten sich vierzehn parlamentarische Vorstösse, darunter zwei Postulate und zwölf einfache Anfragen, an die AB-BA. Nachfolgend werden diese, inklusive der Antworten der AB-BA, wiedergegeben:

20.5168. Frage Christian Dandrès. Bundesanwaltschaft (BA) und SECO-Korruptionsaffäre: wieder ein schlecht zusammengeschustertes Dossier vom Bundesstrafgericht (BStGer) zurückgeschickt

Wortlaut der Frage vom 11. März 2020
In der SECO-Korruptionsaffäre hat das BStGer die für unvollständig und ungenau befundene Anklageschrift an die BA zurückgeschickt. Für die Glaubwürdigkeit der BA ist dies erneut ein harter Schlag.

Wie viele Verfahren gab es seit 2011, die:

- von der BA eröffnet wurden?

- eingestellt wurden oder auf die nicht eingetreten wurde?

- zu einem Strafbefehl geführt haben, der nicht bestritten wurde, bestritten wurde, abgeändert wurden, oder infolge einer Einsprache bestätigt wurden?

- zur Neubeurteilung zurückgewiesen wurden, vom BStGer an die BA zurückgeschickt wurden oder zu einem Freispruch geführt haben?

Antwort der AB-BA vom 16. März 2020
Die Bundesanwaltschaft (BA) beantwortet die Frage auf Ersuchen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) wie folgt:

Die BA erstellt Statistiken zuhanden und gemäss Weisung der AB-BA. Diese sind im Tätigkeitsbericht der BA publiziert. Gemäss diesen Statistiken kann die BA basierend auf den von ihr in den Jahren 2011 bis 2018 (Stichtag 31.12.2018) veröffentlichten Zahlen folgende Angaben machen (bei den mit * gekennzeichneten Zahlen erfolgte die statistische Erhebung ab 2013, bei den mit ** gekennzeichneten Zahlen ab 2012):

- Eröffnungen: 1697

- Einstellungen: 905

- Nichtanhandnahmen: 654*

- Strafbefehle: 4737

- Anklagen: 152 (davon 44 im abgekürzten Verfahren)

- Rückweisungen von Anklagen: 22* (davon 7** im abgekürzten Verfahren)

- verurteilte Personen: 165** (im abgekürzten Verfahren: 33**)

- freigesprochene Personen: 61**

Die BA weist darauf hin, dass es zum einen im Ermessen des urteilenden Gerichts ist, die Anklagebehörde zu einer allfälligen Ergänzung der Anklageschrift einzuladen (wie z. B. im vom Fragesteller angesprochenen Verfahren). Zum andern kann eine von der Strafkammer des Bundesstrafgerichts verfügte Rückweisung einer Anklageschrift der BA von der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts überprüft werden; eine im Sachurteil geübte Kritik an der Anklageschrift kann vom Bundesgericht überprüft werden. In zwei unlängst ergangenen Gerichtsentscheiden wurde die Rechtsauffassung der BA jeweils gestützt (Beschluss der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts BB.2019.213/BB.2019.215 vom 17.12.2019; Urteile des Bundesgerichts 6B_114/2019 und 6B_169/2019 vom 26.02.2020).

20.1009. Anfrage Feller. Übernahme der Anwaltskosten des Disziplinar- und des Justizverfahrens betreffend den Bundesanwalt

Wortlaut der Frage vom 4. Mai 2020
Am 9. Mai 2019 hat die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) eine Disziplinaruntersuchung gegen Bundesanwalt Michael Lauber eröffnet. Nach Abschluss dieser Untersuchung hat die AB-BA am 2. März 2020 beschlossen, Michael Lauber im Sinne einer Disziplinarmassnahme das Gehalt für ein Jahr um 8 Prozent zu kürzen. Gemäss verschiedenen Medienberichten soll Michael Lauber daraufhin am 21. April 2020 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen diesen Entscheid der AB-BA eingereicht haben.

Unabhängig von den inhaltlichen Fragen, die nun Gegenstand einer richterlichen Prüfung bilden, stelle ich dem Bundesrat folgende Fragen finanzieller Art:

1.1 Hatte Michael Lauber während der Disziplinaruntersuchung Rechtsbeistand durch Anwälte?

1.2 Wenn ja: Wer hat diese Anwälte bezahlt? Michael Lauber selber, die Bundesanwaltschaft oder Dritte?

1.3 Falls die Anwaltskosten ganz oder teilweise von der Bundesanwaltschaft getragen wurden: Sind diese Kosten im Aufwand der Bundesanwaltschaft enthalten, wie er in der Staatsrechnung des Bundes 2019 aufgeführt ist? Wenn ja: Wie hoch ist der Betrag?

2.1 Hatte Michael Lauber Rechtsbeistand durch Anwälte bei der Vorbereitung der Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht?

2.2 Wenn ja: Wer hat diese Anwälte bezahlt? Michael Lauber selber, die Bundesanwaltschaft oder Dritte?

2.3 Hat Michael Lauber Rechtsbeistand durch Anwälte im laufenden Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht?

2.4 Wenn ja: Wer hat diese Anwälte bezahlt? Michael Lauber selber, die Bundesanwaltschaft oder Dritte?

Antwort der AB-BA vom 26. Mai 2020
Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) leitete die Anfrage an die Bundesanwaltschaft (BA) weiter. Die von der BA nachfolgend angegebene Rechtsauffassung weicht von derjenigen der AB-BA ab. In ihrer Antwort ging die BA nicht auf die gestellten Fragen ein. Die Antwort der BA lautet wie folgt:

Einleitend ist darauf zu verweisen, dass die AB-BA und die von ihr beaufsichtigte BA staatsorganisationsrechtlich als vom Bundesrat unabhängige Bundesbehörden ausgestaltet sind. Gemäss Artikel 118 Absatz 4bis des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) richten sich parlamentarische Vorstösse an die AB-BA, wenn sie sich auf die Geschäftsführung, den Finanzhaushalt der BA oder ihrer Aufsichtsbehörde beziehen.

1.1/2.1/3.1: Als Partei im Disziplinarverfahren macht der Bundesanwalt von seinem Recht Gebrauch, sich gemäss Artikel 11 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) auf jeder Stufe des Verfahrens anwaltlich vertreten zu lassen.

1.2/1.3/2.2/3.2: Die Rechtslage betreffend die definitive Kostenübernahme der dem Bundesanwalt prozessual zustehenden anwaltschaftlichen Vertretung ist unklar. Die Klärung dieser offenen Rechtsfrage wird in Absprache mit den zuständigen Gremien der parlamentarischen Oberaufsicht erfolgen. Bis zu einer definitiven Regelung werden die Kosten einstweilen von der BA getragen. Hinsichtlich der Frage einer allfälligen Parteientschädigung ist sodann der Beschwerdeentscheid des Bundesverwaltungsgerichts abzuwarten (Artikel 64 VwVG). Die Höhe der Kosten für die Rechtsvertretung wird erst nach rechtskräftigem Beschwerdeentscheid abschliessend zu bestimmen sein.

20.5236. Frage Feller. Übernahme der Anwaltskosten des Disziplinarerfahrens gegen Michael Lauber

Wortlaut der Frage vom 2. Juni 2020
Aus der von der Bundesanwaltschaft verfassten Antwort des Bundesrates auf die Frage 20.1009 kann man schliessen (ist sich aber nicht sicher), dass die Anwaltskosten des Disziplinarverfahrens vom 9. Mai 2019 bis zum 2. März 2020 gegen Michael Lauber von der Bundesanwaltschaft (also vom Steuerzahler) bezahlt wurden.

- Wie hoch sind diese Kosten?

- Sind diese Kosten Bestandteil der Ausgaben der Bundesanwaltschaft, welche in der Rechnung des Bundes 2019 erscheinen?

Antwort der AB-BA vom 8. Juni 2020
Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) leitete die Frage an die Bundesanwaltschaft (BA) weiter. Die von der BA nachfolgend wiedergegebene Rechtsauffassung weicht von derjenigen der AB-BA ab. Die Antwort der BA lautet im Wortlaut wie folgt:

Wie die BA in ihrer Antwort auf die Anfrage 20.1009 erklärte, ist die Rechtslage betreffend die definitive Kostenübernahme der dem Bundesanwalt prozessual zustehenden anwaltschaftlichen Vertretung unklar. Die Klärung dieser offenen Rechtsfrage wird in Absprache mit den zuständigen Gremien der parlamentarischen Oberaufsicht erfolgen. Zurzeit läuft die Koordination zur Behandlung dieser Thematik in der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel). Bis zu einer definitiven Regelung werden die Kosten einstweilen von der BA getragen. Die Höhe der Kosten wird erst nach rechtskräftigem Beschwerdeentscheid des Bundesverwaltungsgerichts abschliessend zu bestimmen sein. Bis dato hat die BA einstweilen einen Betrag von CHF 39'889.85 bezahlt; dieser ist Teil der Ausgaben in der Rechnung 2019 der BA.

20.5241. Frage Page. Anwaltskosten des Bundesanwalts. Zahlt der Bundesanwalt seine Anwälte selbst?

Wortlaut der Frage vom 2. Juni 2020
Der Bundesanwalt hat zu seiner Verteidigung im Streit mit seiner Arbeitgeberin Anwälte beauftragt. Es ist ziemlich offensichtlich, dass die Kosten dieser Anwälte von seiner eigenen Arbeitgeberin, der Bundesanwaltschaft, übernommen werden!
Ich habe daher zwei Fragen:

- Auf welchen Betrag belaufen sich gegenwärtig diese vom Steuerzahler bezahlten Anwaltskosten?

- Welche Massnahmen hat der Bundesrat getroffen, damit am Ende dieses Streits der Bundesanwalt seine Anwaltskosten selbst begleicht?

Antwort der AB-BA vom 8. Juni 2020
Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) leitete die Frage an die Bundesanwaltschaft (BA) weiter. Die von der BA nachfolgend wiedergegebene Rechtsauffassung weicht von derjenigen der AB-BA ab. Die Antwort der BA zur ersten Frage lautet wortgetreu wie folgt:

Der Bundesanwalt befindet sich nicht im Streit mit seiner Arbeitgeberin; auch ist die BA nicht Arbeitgeberin des von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Bundesanwalts. Der Bundesanwalt ist vielmehr Partei in einem von der AB-BA gegen ihn geführten Disziplinarverfahren, das sich gegenwärtig im Beschwerdestadium vor dem Bundesverwaltungsgericht befindet. Der Bundesanwalt macht von seinem Recht Gebrauch, sich gemäss Artikel 11 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (SR 172.021) auf jeder Stufe des Verfahrens anwaltlich vertreten zu lassen. Die Rechtslage betreffend die definitive Kostenübernahme der dem Bundesanwalt prozessual zustehenden anwaltschaftlichen Vertretung ist unklar. Die Klärung dieser offenen Rechtsfrage wird in Absprache mit den zuständigen Gremien der parlamentarischen Oberaufsicht erfolgen. Zurzeit läuft die Koordination zur Behandlung dieser Thematik in der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel). Bis zu einer definitiven Regelung werden die Kosten einstweilen von der BA getragen. Die Höhe der Kosten wird erst nach rechtskräftigem Beschwerdeentscheid des Bundesverwaltungsgerichts abschliessend zu bestimmen sein. Bis dato hat die BA einstweilen einen Betrag von CHF 39'889.85 bezahlt.

20.5469. Frage Weichelt-Picard. Übernahme der Kosten für die anwaltschaftliche Vertretung des Bundesanwaltes durch die Steuerzahler*innen

Wortlaut der Frage vom 10. Juni 2020
Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft antwortete am 8. Juni 2020 im Rahmen der Fragestunde, dass ihre Rechtsauffassung von derjenigen der BA abweiche, vgl. 20.5236. Allerdings benennt die AB-BA ihre Rechtsaufassung nicht.

1. Wie lautet diese?

Die Kosten für die anwaltschaftliche Vertretung werde einstweilen von der BA getragen, heisst es weiter. Jede staatliche Ausgabe, auch eine einstweilige, braucht bekanntlich eine gesetzliche Grundlage.

2. Wo ist diese zu finden?

Antwort der AB-BA vom 15. Juni 2020
Zur Frage 1: In der (nicht rechtskräftigen) Disziplinarverfügung betreffend Bundesanwalt Michael Lauber vom 2. März 2020 hat sich die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) über die Anwaltskosten des Bundesanwalts und ihre rechtliche Beurteilung geäussert (Ziffern 71, 72, 136-138, 219). In ihrer Disziplinarverfügung ist die AB-BA zum Schluss gekommen, dass der Entscheid über die einstweilige Übernahme der Anwaltskosten durch die Bundesanwaltschaft (BA) nicht vom Bundesanwalt selbst hätte getroffen werden dürfen. Die geschwärzte Disziplinarverfügung ist unter www.ab-ba.ch abrufbar. Ferner ist die AB-BA der Auffassung, dass die Anwaltskosten des Bundesanwalts im Rahmen des Disziplinarverfahrens von ihm selbst getragen werden müssen. Für die (einstweilige) Übernahme der Kosten durch die BA fehlt die gesetzliche Grundlage. Die AB-BA beobachtet die Situation und klärt derzeit ihre Möglichkeiten ab. Unter anderem wird sie sich dazu demnächst mit der parlamentarischen Oberaufsicht austauschen.

Die Frage 2 hat die AB-BA an die BA zur Beantwortung weitergeleitet. Die Rechtsauffassung der BA weicht in Bezug auf die Kostenübernahme – wie unter Frage 1 dargelegt – von derjenigen der AB-BA ab. Die Antwort der BA lautet im Wortlaut wie folgt:

Wie die BA in ihrer Antwort auf die Anfrage 20.1009 ausgeführt hat, macht der Bundesanwalt von seinem Recht Gebrauch, sich gemäss Artikel 11 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (SR 172.021) im gegen ihn geführten Disziplinarverfahren anwaltlich vertreten zu lassen. Die Rechtslage betreffend die Kostenübernahme der dem Bundesanwalt prozessual zustehenden anwaltschaftlichen Vertretung ist unklar. Die Klärung dieser offenen Rechtsfrage erfolgt unter Einbezug der zuständigen Gremien der parlamentarischen Oberaufsicht, d. h. der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Finanzdelegation (FinDel). Eine Aussprache mit der FinDel zu dieser Thematik wurde zwischenzeitlich angesetzt.

20.5470. Anfrage Feller. Übernahme der Anwaltskosten von Michael Lauber durch die eidgenössischen Steuerzahler

Wortlaut der Frage vom 10. Juni 2020
1. In der Antwort auf die Frage 20.5236 wird ausgeführt, dass die Rechtsauffassung der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) und diejenige der Bundesanwaltschaft voneinander abweichen. Was ist die Rechtsauffassung der AB-BA?

2. Jegliche Bundesausgabe, sei sie auch vorübergehend, muss nach meiner Auffassung eine gesetzliche Grundlage haben. Auf welcher gesetzlichen Grundlage beruht die Übernahme der Anwaltskosten von Michael Lauber durch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler?

Antwort der AB-BA vom 15. Juni 2020
Zur Frage 1: In der (nicht rechtskräftigen) Disziplinarverfügung betreffend Bundesanwalt Michael Lauber vom 2. März 2020 hat sich die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) über die Anwaltskosten des Bundesanwalts und ihre rechtliche Beurteilung geäussert (Ziffern 71, 72, 136-138, 219). In ihrer Disziplinarverfügung ist die AB-BA zum Schluss gekommen, dass der Entscheid über die einstweilige Übernahme der Anwaltskosten durch die Bundesanwaltschaft (BA) nicht vom Bundesanwalt selbst hätte getroffen werden dürfen. Die geschwärzte Disziplinarverfügung ist unter www.ab-ba.ch abrufbar. Ferner ist die AB-BA der Auffassung, dass die Anwaltskosten des Bundesanwalts im Rahmen des Disziplinarverfahrens von ihm selbst getragen werden müssen. Für die (einstweilige) Übernahme der Kosten durch die BA fehlt die gesetzliche Grundlage. Die AB-BA beobachtet die Situation und klärt derzeit ihre Möglichkeiten ab. Unter anderem wird sie sich dazu demnächst mit der parlamentarischen Oberaufsicht austauschen.

Die Frage 2 hat die AB-BA an die BA zur Beantwortung weitergeleitet. Die Rechtsauffassung der BA weicht in Bezug auf die Kostenübernahme – wie unter Frage 1 dargelegt – von derjenigen der AB-BA ab. Die Antwort der BA lautet im Wortlaut wie folgt:

Wie die BA in ihrer Antwort auf die Anfrage 20.1009 ausgeführt hat, macht der Bundesanwalt von seinem Recht Gebrauch, sich gemäss Artikel 11 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (SR 172.021) im gegen ihn geführten Disziplinarverfahren anwaltlich vertreten zu lassen. Die Rechtslage betreffend die Kostenübernahme der dem Bundesanwalt prozessual zustehenden anwaltschaftlichen Vertretung ist unklar. Die Klärung dieser offenen Rechtsfrage erfolgt unter Einbezug der zuständigen Gremien der parlamentarischen Oberaufsicht, d. h. der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Finanzdelegation (FinDel). Eine Aussprache mit der FinDel zu dieser Thematik wurde zwischenzeitlich angesetzt.

20.3726. Interpellation Badran. Russland und mögliche Straftaten. Verfahrenseinstellung als einzige Antwort?

Wortlaut der Interpellation vom 18. Juni 2020
Der Tages-Anzeiger berichtete am 5. März 2020 über undurchsichtige Geschäfte von Alexander Udodov, die einen Bezug zu Konten auf Schweizer Banken und Schweizer Immobilien aufweisen. Diese Geschäfte haben eine brisante politische Dimension, ist Udodov doch seit 2008 mit der Schwester des neuen Premierministers Russlands und ehemaligen obersten Chef der russischen Steuerbehörde, Michail Mischustin verheiratet. Laut Medienbericht stiessen im Fall Udodov bisher alle Abklärungen und Verfahren der Bundeskriminalpolizei, der Bundesanwaltschaft und der Meldestelle für Geldwäscherei über undurchsichtige Immobiliengeschäfte und nicht erklärbare millionenschwere Transaktionen über Schweizer Bankkonten ins Leere.

In diesem Zusammenhang stellen sich verschiedene Fragen:

1. Weshalb hat die Bundesanwaltschaft 2014 eine Strafuntersuchung eingestellt? Welche Begehren um internationale Rechtshilfe stellte die Schweiz? Welche Rolle spielen dabei mangelnde Rechtshilfe und Zurückhaltung relevanter Informationen seitens Russlands? Verfügen die erwähnten Behörden über unzulängliche Instrumente und Ressourcen, um Klarheit zu schaffen?

2. Sind dem Bundesrat die Informationen der Stiftung zur Korruptionsbekämpfung von Alexei Nawalny bekannt, wonach Familienangehörige von Michail Mischustin über sehr bedeutenden Immobilienbesitz verfügen, der durch sein Lohneinkommen als Staatsangestellter nicht erklärbar sei?

3. Sind in der Schweiz im Zusammenhang mit Immobiliengeschäften und Finanztransaktionen von Alexander Udodov noch Justizverfahren oder Anfragen an die russischen Behörden hängig? Gelangten diese ihrerseits mit Auskunftsbegehren an die Schweiz?

4. Bereits im Fall des Cellisten Sergei Roldugin warfen Schweizer Medien den zuständigen Behörden Versagen und Kapitulation vor. Roldugin ist ein enger Freund von Putin und hat – wie die Panama Papers zeigten – Millionen über Schweizer Konten verschoben. Sind in diesem Zusammenhang noch Verfahren hängig resp. wie prüft die Schweiz den Wahrheitsgehalt dieser Anschuldigungen?

5. Sind die rechtlichen Grundlagen in der Schweiz ausreichend, um schwere Fälle von Korruption und Geldwäscherei zu verfolgen, wenn andere Staaten wenig kooperativ sind? Wenn nein, welche rechtlichen Grundlagen müsste man schaffen, ändern oder erneuern?

Antwort der AB-BA vom 7. September 2020
Zu den Fragen der vorliegenden Interpellation hat die Bundesanwaltschaft (BA) gegenüber der AB-BA Stellung genommen. Vorab ist im Sinn einer Klärung folgendes festzuhalten:

Art. 7 des Parlamentsgesetzes (ParlG), der die Informationsrechte des einzelnen Ratsmitglieds regelt, bezieht sich auf Auskünfte des Bundesrates oder der Bundesversammlung. Die Bestimmung ist nicht anwendbar für Auskunftsbegehren gegenüber den eidgenössischen Gerichten und der BA bzw. der AB-BA (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N. 19 zu Art. 7 ParlG).

Die parlamentarische Oberaufsicht wird nach Art. 52 ParlG von den Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen; der Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der AB-BA richtet sich nach Art. 162 ParlG. Entsprechend sind für Auskünfte der eidgenössischen Gerichte oder der AB-BA die Informationsrechte der Kommissionen, nicht aber diejenigen einzelner Ratsmitglieder massgebend. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA gemäss Art. 26 Abs. 4 ParlG ist nicht Gegenstand der parlamentarischen (Ober-) Aufsicht. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der BA vor politischer Einflussnahme.

Die Antworten der BA im Einzelnen:

1./3. Schon zu einem früheren Zeitpunkt erklärte die BA gegenüber der Öffentlichkeit, dass sie im Zusammenhang mit dem Kauf des Hotels ALBANA in Weggis durch den russischen Geschäftsmann Alexander Udodov am 3. April 2012 eine Strafuntersuchung gegen unbekannte Täterschaft wegen Verdachts auf Geldwäscherei eröffnete. Die durchgeführten Ermittlungen erbrachten keine konkreten Nachweise, dass Alexander Udodov über Vermögenswerte verbrecherischer Herkunft verfügt hätte bzw. betreffende Werte aus kriminellen Handlungen herrührten. Der Nachweis der Vortat konnte nicht erbracht werden. Damit entfiel ein entscheidendes Tatbestandselement der Geldwäscherei, womit die Einstellung zu verfügen war. Auch rechtshilfeweise von Russland erhaltene Informationen vermochten den Nachweis der Vortat nicht zu erbringen. Die russischen Behörden sind in diesem Zusammenhang nicht mit Auskunftsbegehren an die BA gelangt.

2. Die Frage betrifft den Bundesrat bzw. die Bundesverwaltung. Die BA kann hierzu keine Stellung nehmen.

4. In diesem Zusammenhang hat die BA kein Strafverfahren geführt und führt zurzeit auch kein Strafverfahren.

5. Das rechtliche Dispositiv der Schweiz ist grundsätzlich ausreichend. De facto ist die zwischenstaatliche Zusammenarbeit mitunter im Einzelfall von der Interessenslage des jeweiligen Staates zu unterscheiden. Diese Interessenslage lässt sich von den hiesigen Strafverfolgungsbehörden nicht beeinflussen.

20.5575 Frage Büchel. Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwalts durch die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Rechtsstaatliche Probleme

Wortlaut der Frage vom 9. September 2020
Am 29. Juni 2020 hat die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) zur Prüfung der gegen Michael Lauber erhobenen Strafanzeigen einen ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes eingesetzt. Die Wahl ist am 23. September 2020. Führt das zu rechtsstaatlichen Problemen?

Bereits am 29. Juli 2020 hat Stefan Keller ein Strafverfahren gegen eine Privatperson eröffnet, was via AB-BA öffentlich bekannt gemacht wurde.

1. Ist Stefan Keller tatsächlich schon amtierender ausserordentlicher Staatsanwalt des Bundes in einem Strafverfahren, welches gegen den Bundesanwalt gerichtet ist?

2. Darf Stefan Keller schon Untersuchungshandlungen vornehmen?

3. Seit wann darf ein noch zu wählender ausserordentlicher Staatsanwalt des Bundes ein Strafverfahren gegen eine Privatperson eröffnen?

Antwort der AB-BA vom 14. September 2020
Zur Frage 1: Am 11. Juni 2020 überwiesen die Ratspräsidien der Bundesversammlung der AB-BA drei Strafanzeigen gegen Bundesanwalt Michael Lauber, FIFA-Präsident Gianni Infantino sowie weitere Personen mit der Aufforderung, eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes zu ernennen. Zwischenzeitlich ging bei der AB-BA eine weitere Strafanzeige in derselben Sache ein. Am 29. Juni 2020 hat die AB-BA Herrn Dr. Stefan Keller gestützt auf Artikel 67 des Strafbehördenorganisationsgesetzes (SR 173.71) und der Rechtsprechung des Bundesstrafgerichts zum ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes ernannt.

Zur Frage 2: Der a. o. Staatsanwalt des Bundes ist in seiner Tätigkeit gegenüber der AB-BA unabhängig.

Zur Frage 3: Mit Medienmitteilung vom 8. September 2020 hat die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung informiert, dass sie der Bundesversammlung vorschlägt, Herrn Dr. Stefan Keller am 23. September 2020 gestützt auf Artikel 17 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) für die Durchführung der Strafuntersuchung gemäss Artikel 308 ff. der Strafprozessordnung zum a. o. Bundesanwalt zu wählen. Für die Definition des Mandates ist die Gerichtskommission zuständig.

20.4021. Interpellation Nicolet. Drama von Morges. Wer trägt die Verantwortung?

Wortlaut der Interpellation vom 17. September 2020
Am 12. September wurde ein junger Mann, als er mit Freunden in Morges auf einer Terrasse sass, von einem 26-jährigen türkisch-schweizerischen Doppelbürger mit einer Stichwaffe tödlich verletzt.

Der Täter wurde kurz darauf von der Kantonspolizei Waadt gefasst. Deren Arbeit und rasches Handeln sind löblich.

Über diesen Mord wurde in den Medien ausführlich berichtet, wobei auf eine Reihe von Unzulänglichkeiten hingewiesen wurde und die Bundesanwaltschaft (BA) und die Waadtländer Behörden sich gegenseitig die Verantwortung zuschoben. Laut gewissen Quellen war der Täter den Bundesstellen seit 2017 bekannt, weil er islamistische Propaganda verbreitet hatte. Im April 2019 wurde er in Untersuchungshaft gesetzt, weil er in Prilly eine Tankstelle absichtlich in Brand gesetzt hatte. Im Juli 2020 wurde der junge türkisch-schweizerische Doppelbürger auf Antrag der BA aufgrund eines psychiatrischen Gutachtens auf freien Fuss gesetzt.

Die BA erwähnt ferner, dass sie alternative Überwachungsmassnahmen angeordnet habe, die von den Waadtländer Behörden offensichtlich nicht eingehalten worden seien; diese wiederum hätten darauf hingewiesen, dass es keinen Platz gegeben habe, um den jungen Mann in einer geeigneten Umgebung unterzubringen.

Heute können wir das Ganze drehen und wenden, wie wir wollen; ein Mord geschah vermutlich wegen Unzulänglichkeiten und der Nachlässigkeit der verschiedenen Behörden.
Ich bitte den Bundesrat daher um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- Hat die BA ausreichend Vorsichtsmassnahmen getroffen, bevor sie die Entlassung dieses Straftäters angeordnet hat?

- Wurde im psychiatrischen Gutachten das Risiko einer solchen Tat erwähnt?

- Wurden die Waadtländer Behörden von der BA zur Ordnung gerufen, weil sie die angeordneten alternativen Überwachungsmassnahmen nicht eingehalten haben?

- Haben die Waadtländer Behörden die angeordneten Überwachungsmassnahmen eingehalten?

- Welche weiteren Massnahmen hätten ergriffen werden können und auf welcher Ebene, um ein solches Tötungsdelikt zu verhindern?

- Auf welcher Ebene braucht es gesetzliche Anpassungen, um einen weiteren solchen Fall zu verhindern?

Antwort der AB-BA vom 25. November 2020
Zu den Fragen der vorliegenden Interpellation hat die Bundesanwaltschaft (BA) gegenüber der AB-BA Stellung genommen. Vorab ist im Sinn einer Klärung folgendes festzuhalten:

Art. 7 des Parlamentsgesetzes (ParlG), der die Informationsrechte des einzelnen Ratsmitglieds regelt, bezieht sich auf Auskünfte des Bundesrates oder der Bundesversammlung. Die Bestimmung ist nicht anwendbar für Auskunftsbegehren gegenüber den eidgenössischen Gerichten und der BA bzw. der AB-BA (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N. 19 zu Art. 7 ParlG).

Die parlamentarische Oberaufsicht wird nach Art. 52 ParlG von den Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen; der Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der AB-BA richtet sich nach Art. 162 ParlG. Entsprechend sind für Auskünfte der eidgenössischen Gerichte oder der AB-BA die Informationsrechte der Kommissionen, nicht aber diejenigen einzelner Ratsmitglieder massgebend. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA gemäss Art. 26 Abs. 4 ParlG ist nicht Gegenstand der parlamentarischen (Ober-) Aufsicht. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der BA vor politischer Einflussnahme.

Die Antworten der BA im Einzelnen:

1.-5. Die beschuldigte Person befand sich seit der mutmasslichen versuchten Brandstiftung an der Tankstelle im April 2019 in Untersuchungshaft. Diese wurde durch das Zwangsmassnahmengericht (ZMG) mehrfach verlängert, zunächst auf Antrag der Staatsanwaltschaft des Kantons Waadt und nach Übernahme des Strafverfahrens (aufgrund des Verdachts eines möglichen dschihadistischen Hintergrunds) durch die BA auf deren Antrag hin. Im Juli 2020 hat das zuständige ZMG auf Antrag der BA, welche sich insbesondere auf ein psychiatrisches Gutachten stützte, die beschuldigte Person aus der Haft entlassen. Dies unter Auflage und Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden strafprozessualen Ersatzmassnahmen, welche von den involvierten Behörden in enger Kooperation erarbeitet wurden. Zu den vom Gericht verfügten Ersatzmassnahmen gehörten unter anderem eine nächtliche Ausgangssperre, eine Meldepflicht sowie ein Waffen-Trage-Verbot. Bis zum Tötungsdelikt vom 12. September 2020 lag kein Verstoss gegen die auferlegten Ersatzmassnahmen vor, der aus Sicht der Verfahrensleitung eine erneute Inhaftierung gerechtfertigt hätte.

Bei der Anordnung von Zwangsmassnahmen und namentlich bei Haftanordnungen sind die Vorgaben und Grenzen der Strafprozessordnung und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu respektieren.

6. Der Bund verstärkt das Dispositiv zur Bekämpfung und Abwehr des Terrorismus fortlaufend. So verabschiedete das Bundesparlament am 25. September 2020 sowohl den «Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität» (BBl 2020 7891 ff.) als auch das «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)» (BBl 2020 7741 ff.). Die BA hat diese gesetzgeberischen Bestrebungen unterstützt. Insbesondere mit dem PMT werden den Sicherheitsbehörden zusätzliche präventiv-polizeiliche Instrumente zur Verfügung stehen.

20.5812. Frage Nussbaumer. Verfahren der Bundesanwaltschaft gegen russische Steuerbeamte

Wortlaut der Frage vom 1. Dezember 2020

- Kann der Bundesrat verstehen, dass viele Menschen die Absicht der Bundesanwaltschaft (BA), das Verfahren gegen russische Steuerbeamte, welche Sergei Magnitski als Diebe entlarvt hat, einzustellen und einen Teil des gestohlenen Geldes den Dieben zu überlassen, als «skandalös» empfinden?

- Wie erklärt sich der Bundesrat den Eindruck, die Verantwortlichen der BA hätten sich von den russischen «Kollegen» vereinnahmen lassen und hätten nun «geliefert», das heisst vom Strafverfahren abgesehen?

Antwort der AB-BA vom 7. Dezember 2020

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hat die Bundesanwaltschaft (BA) ersucht, zu den Fragen Stellung zu nehmen. Die AB-BA beobachtet das Geldwäscherei-Verfahren Magnitski im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit und wird sich von der BA dazu an ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2020 informieren lassen. Die Einstellungsverfügung der BA kann von den Parteien bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden. Allfällige eigene aufsichtsrechtliche Untersuchungen könnte die AB-BA erst einleiten, nachdem die Einstellungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist.

Die Antwort der BA im Einzelnen:

Im Sinne einer Einordnung ist vorab folgendes festzuhalten: Die Strafbehörden sind von Gesetzes wegen in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 der Strafprozessordnung, StPO). Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA ist gemäss Art. 26 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes von der parlamentarischen (Ober-) Aufsicht ausgeschlossen. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der BA vor politischer Einflussnahme. Dem Schutz der Unabhängigkeit der Strafbehörden dient schliesslich auch das dem schweizerischen Rechtsstaat inhärente System der Gewaltenteilung.

Als unabhängige Strafverfolgungsbehörde hat die BA den gesetzlichen Auftrag der Wahrheitsfindung. Sie klärt unter Einhaltung des Untersuchungsgrundsatzes alle für die Beurteilung der Tat und der beschuldigten Person bedeutsamen belastenden und entlastenden Umstände ab. In Geldwäschereifällen ist insbesondere hinreichend zu erstellen, dass zwischen den Geldern, bezüglich derer ein Verdacht von Geldwäscherei in der Schweiz besteht, und einer Vortat, d. h. einem in der Regel im Ausland begangenen Verbrechen, ein Zusammenhang besteht. Zur Klärung einer im Ausland begangenen Vortat ist die BA auf die Rechtshilfe des betreffenden Staates angewiesen. Ohne rechtsgenüglich nachgewiesenen Zusammenhang mit einer Vortat kann eine beschuldigte Person nicht wegen Geldwäscherei verurteilt werden.

Soweit sich der Tatverdacht erhärtet, verfügt oder beantragt die BA eine Verurteilung der beschuldigten Person; weiter verfügt oder beantragt sie die Einziehung der Gelder, die direkt aus einem Verbrechen stammen, oder ihre «Rückerstattung» auf dem Weg einer Ersatzforderung.

Im Strafverfahren, das Gegenstand vorliegender Frage bildet, ist die BA am Ende ihrer Untersuchung angelangt. Sie kommt zum Schluss, dass das gegen Unbekannt geführte Verfahren gemäss Art. 319 Abs. 1 StPO einzustellen ist. Die BA beabsichtigt jedoch, soweit zwischen den in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerten und der in Russland begangenen Vortat ein Zusammenhang nachgewiesen werden kann, die Einziehung eines Teils der gegenwärtig beschlagnahmten Gelder zu verfügen.

Eine Einstellungsverfügung kann von legitimierten Parteien bei der zuständigen Beschwerdeinstanz angefochten werden (Art. 322 Abs. 2 StPO). Diese richterliche Kontrolle übt in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts aus (Art. 37 Abs. 1 des Strafbehördenorganisationsgesetzes).

20.5864. Frage Schneider Schüttel

Wortlaut der Frage vom 2. Dezember 2020
Die Bundesanwaltschaft hat kürzlich angekündigt, das Geldwäscherei-Verfahren im Zusammenhang mit dem von Sergei Magnitski aufgedeckten Diebstahl an Steuermitteln durch Moskauer Steuerbeamte einzustellen. Gelder sollen an Oligarchen zurückgegeben werden, die in den USA bereits als am Verbrechen Beteiligte entlarvt und bestraft wurden.

- Wie beurteilt der Bundesrat die Vorgehensweise der Bundesanwaltschaft?

- Sieht er Möglichkeiten, die Bundesanwaltschaft zu veranlassen, von der Einstellung abzusehen?

Antwort der AB-BA vom 7. Dezember 2020
Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hat die Bundesanwaltschaft (BA) ersucht, zu den Fragen Stellung zu nehmen. Die AB-BA beobachtet das Geldwäscherei-Verfahren Magnitski im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit und wird sich von der BA dazu an ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2020 informieren lassen. Die Einstellungsverfügung der BA kann von den Parteien bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden. Allfällige eigene aufsichtsrechtliche Untersuchungen könnte die AB-BA erst einleiten, nachdem die Einstellungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist.

Die Antwort der BA im Einzelnen:

Im Sinne einer Einordnung ist vorab folgendes festzuhalten: Die Strafbehörden sind von Gesetzes wegen in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 der Strafprozessordnung, StPO). Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA ist gemäss Art. 26 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes von der parlamentarischen (Ober-) Aufsicht ausgeschlossen. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der BA vor politischer Einflussnahme. Dem Schutz der Unabhängigkeit der Strafbehörden dient schliesslich auch das dem schweizerischen Rechtsstaat inhärente System der Gewaltenteilung.

Als unabhängige Strafverfolgungsbehörde hat die BA den gesetzlichen Auftrag der Wahrheitsfindung. Sie klärt unter Einhaltung des Untersuchungsgrundsatzes alle für die Beurteilung der Tat und der beschuldigten Person bedeutsamen belastenden und entlastenden Umstände ab. In Geldwäschereifällen ist insbesondere hinreichend zu erstellen, dass zwischen den Geldern, bezüglich derer ein Verdacht von Geldwäscherei in der Schweiz besteht, und einer Vortat, d. h. einem in der Regel im Ausland begangenen Verbrechen, ein Zusammenhang besteht. Zur Klärung einer im Ausland begangenen Vortat ist die BA auf die Rechtshilfe des betreffenden Staates angewiesen. Ohne rechtsgenüglich nachgewiesenen Zusammenhang mit einer Vortat kann eine beschuldigte Person nicht wegen Geldwäscherei verurteilt werden.

Soweit sich der Tatverdacht erhärtet, verfügt oder beantragt die BA eine Verurteilung der beschuldigten Person; weiter verfügt oder beantragt sie die Einziehung der Gelder, die direkt aus einem Verbrechen stammen, oder ihre «Rückerstattung» auf dem Weg einer Ersatzforderung.

Im Strafverfahren, das Gegenstand vorliegender Frage bildet, ist die BA am Ende ihrer Untersuchung angelangt. Sie kommt zum Schluss, dass das gegen Unbekannt geführte Verfahren gemäss Art. 319 Abs. 1 StPO einzustellen ist. Die BA beabsichtigt jedoch, soweit zwischen den in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerten und der in Russland begangenen Vortat ein Zusammenhang nachgewiesen werden kann, die Einziehung eines Teils der gegenwärtig beschlagnahmten Gelder zu verfügen.

Eine Einstellungsverfügung kann von legitimierten Parteien bei der zuständigen Beschwerdeinstanz angefochten werden (Art. 322 Abs. 2 StPO). Diese richterliche Kontrolle übt in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts aus (Art. 37 Abs. 1 des Strafbehördenorganisationsgesetzes).

20.5928. Frage Arslan. Die Bundesanwaltschaft will Geldwäscherei-Verfahren Magnitski einstellen

Wortlaut der Frage vom 2. Dezember 2020
Die Bundesanwaltschaft möchte beschlagnahmtes Geld an russische Oligarchen zurückgeben, die in den USA bereits als kriminell bezeichnet worden sind.

- Wie beurteilt der Bundesrat diese Absicht?

- Wie beurteilt er den Schaden, den die Bundesanwaltschaft damit dem guten Ruf der Schweizer Justiz und dem Kampf gegen Wirtschaftskriminalität zufügt?

- Sieht er Möglichkeiten, die Bundesanwaltschaft zu veranlassen, von der Einstellung dieses Verfahrens abzusehen?

Antwort der AB-BA vom 7. Dezember 2020
Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hat die Bundesanwaltschaft (BA) ersucht, zu den Fragen Stellung zu nehmen. Die AB-BA beobachtet das Geldwäscherei-Verfahren Magnitski im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit und wird sich von der BA dazu an ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2020 informieren lassen. Die Einstellungsverfügung der BA kann von den Parteien bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden. Allfällige eigene aufsichtsrechtliche Untersuchungen könnte die AB-BA erst einleiten, nachdem die Einstellungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist.

Die Antwort der BA im Einzelnen:

Im Sinne einer Einordnung ist vorab folgendes festzuhalten: Die Strafbehörden sind von Gesetzes wegen in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 der Strafprozessordnung, StPO). Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA ist gemäss Art. 26 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes von der parlamentarischen (Ober-) Aufsicht ausgeschlossen. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der BA vor politischer Einflussnahme. Dem Schutz der Unabhängigkeit der Strafbehörden dient schliesslich auch das dem schweizerischen Rechtsstaat inhärente System der Gewaltenteilung.

Als unabhängige Strafverfolgungsbehörde hat die BA den gesetzlichen Auftrag der Wahrheitsfindung. Sie klärt unter Einhaltung des Untersuchungsgrundsatzes alle für die Beurteilung der Tat und der beschuldigten Person bedeutsamen belastenden und entlastenden Umstände ab. In Geldwäschereifällen ist insbesondere hinreichend zu erstellen, dass zwischen den Geldern,

bezüglich derer ein Verdacht von Geldwäscherei in der Schweiz besteht, und einer Vortat, d. h. einem in der Regel im Ausland begangenen Verbrechen, ein Zusammenhang besteht. Zur Klärung einer im Ausland begangenen Vortat ist die BA auf die Rechtshilfe des betreffenden Staates angewiesen. Ohne rechtsgenüglich nachgewiesenen Zusammenhang mit einer Vortat kann eine beschuldigte Person nicht wegen Geldwäscherei verurteilt werden.

Soweit sich der Tatverdacht erhärtet, verfügt oder beantragt die BA eine Verurteilung der beschuldigten Person; weiter verfügt oder beantragt sie die Einziehung der Gelder, die direkt aus einem Verbrechen stammen, oder ihre «Rückerstattung» auf dem Weg einer Ersatzforderung.

Im Strafverfahren, das Gegenstand vorliegender Frage bildet, ist die BA am Ende ihrer Untersuchung angelangt. Sie kommt zum Schluss, dass das gegen Unbekannt geführte Verfahren gemäss Art. 319 Abs. 1 StPO einzustellen ist. Die BA beabsichtigt jedoch, soweit zwischen den in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerten und der in Russland begangenen Vortat ein Zusammenhang nachgewiesen werden kann, die Einziehung eines Teils der gegenwärtig beschlagnahmten Gelder zu verfügen.

Eine Einstellungsverfügung kann von legitimierten Parteien bei der zuständigen Beschwerdeinstanz angefochten werden (Art. 322 Abs. 2 StPO). Diese richterliche Kontrolle übt in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts aus (Art. 37 Abs. 1 des Strafbehördenorganisationsgesetzes).

20.5945. Frage Molina. Fall Magnitski: Warum handelt die Schweiz nicht gegen Geldwäscherei?

Wortlaut der Frage vom 2. Dezember 2020

- Wie erklärt sich der Bundesrat die Einstellung des Geldwäscherei-Verfahrens im von Sergei Magnitski aufgedeckten Diebstahl von Steuern durch Moskauer Steuerbeamte?

- Lässt sich dieses durch das in der BA herrschende «Machtvakuum» erklären, wie dies ausländische Experten tun?

- Schadet es nicht dem guten Ruf der Schweiz, wenn nun die BA gestohlene Mittel an russische Oligarchen zurückbezahlt, die von den amerikanischen Behörden als «Kriminelle» entlarvt worden sind?

Antwort der AB-BA vom 14. Dezember 2020

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hat die Bundesanwaltschaft (BA) ersucht, zu den Fragen Stellung zu nehmen. Die AB-BA beobachtet das Geldwäscherei-Verfahren Magnitski im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit und hat sich von der BA dazu an ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2020 informieren lassen. Die Einstellungsverfügung der BA kann von den Parteien bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden. Allfällige eigene aufsichtsrechtliche Untersuchungen könnte die AB-BA erst einleiten, nachdem die Einstellungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist.

Die Antwort der BA im Einzelnen:

Im Sinne einer Einordnung ist vorab folgendes festzuhalten: Die Strafbehörden sind von Gesetzes wegen in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 der Strafprozessordnung, StPO). Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA ist gemäss Art. 26 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes von der parlamentarischen (Ober-) Aufsicht ausgeschlossen. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der BA vor politischer Einflussnahme. Dem Schutz der Unabhängigkeit der Strafbehörden dient schliesslich auch das dem schweizerischen Rechtsstaat inhärente System der Gewaltenteilung.

Als unabhängige Strafverfolgungsbehörde hat die BA den gesetzlichen Auftrag der Wahrheitsfindung. Sie klärt unter Einhaltung des Untersuchungsgrundsatzes alle für die Beurteilung der Tat und der beschuldigten Person bedeutsamen belastenden und entlastenden Umstände ab. In Geldwäschereifällen ist insbesondere hinreichend zu erstellen, dass zwischen den Geldern, bezüglich derer ein Verdacht von Geldwäscherei in der Schweiz besteht, und einer Vortat, d. h. einem in der Regel im Ausland begangenen Verbrechen, ein Zusammenhang besteht. Zur Klärung einer im Ausland begangenen Vortat ist die BA auf die Rechtshilfe des betreffenden Staates angewiesen.

Ohne rechtsgenüglich nachgewiesenen Zusammenhang mit einer Vortat kann eine beschuldigte Person nicht wegen Geldwäscherei verurteilt werden.

Soweit sich der Tatverdacht erhärtet, verfügt oder beantragt die BA eine Verurteilung der beschuldigten Person; weiter verfügt oder beantragt sie die Einziehung der Gelder, die direkt aus einem Verbrechen stammen, oder ihre «Rückerstattung» auf dem Weg einer Ersatzforderung.

Im Strafverfahren, das Gegenstand vorliegender Frage bildet, ist die BA am Ende ihrer Untersuchung angelangt. Sie kommt zum Schluss, dass das gegen Unbekannt geführte Verfahren gemäss Art. 319 Abs. 1 StPO einzustellen ist. Die BA beabsichtigt jedoch, soweit zwischen den in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerten und der in Russland begangenen Vortat ein Zusammenhang nachgewiesen werden kann, die Einziehung eines Teils der gegenwärtig beschlagnahmten Gelder zu verfügen.

Eine Einstellungsverfügung kann von legitimierten Parteien bei der zuständigen Beschwerdeinstanz angefochten werden (Art. 322 Abs. 2 StPO). Diese richterliche Kontrolle übt in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts aus (Art. 37 Abs. 1 des Strafbehördenorganisationsgesetzes).

20.6112. Frage Arslan. Magnitski-Konti in der Schweiz

Wortlaut der Frage vom 9. Dezember 2020
Im Zusammenhang mit dem Fall Magnitsky sollen in der Schweiz bei der Credit Suisse zwei Kontis geöffnet worden sein, die auf den Namen Frau Olga Stepanowa und ihren Mann lauten. Frau Stepanowa verdiente als russische Beamtin im Steuerbereich über ein kleines Einkommen. Einen Geldtransfer in Millionenhöhe ist deshalb sehr auffällig.

- Wurde die Finma vom zuständigen Staatsanwalt über die beiden verdächtigen Kontis informiert?

- Wenn ja hat die Finma gehandelt und wenn ja wie.

Antwort der AB-BA vom 14. Dezember 2020
Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hat die Bundesanwaltschaft (BA) ersucht, zu den Fragen Stellung zu nehmen. Die AB-BA beobachtet das Geldwäscherei-Verfahren Magnitski im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit und hat sich von der BA dazu an ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2020 informieren lassen. Die Einstellungsverfügung der BA kann von den Parteien bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden. Allfällige eigene aufsichtsrechtliche Untersuchungen könnte die AB-BA erst einleiten, nachdem die Einstellungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist.

Die Antwort der BA im Einzelnen:

Im Sinne einer Einordnung ist vorab folgendes festzuhalten: Die Strafbehörden sind von Gesetzes wegen in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4

Abs. 1 der Strafprozessordnung, StPO). Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA ist gemäss Art. 26 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes von der parlamentarischen (Ober-) Aufsicht ausgeschlossen. Diese Regelung dient unter anderem dem Schutz der eidgenössischen Gerichte und der BA vor politischer Einflussnahme. Dem Schutz der Unabhängigkeit der Strafbehörden dient schliesslich auch das dem schweizerischen Rechtsstaat inhärente System der Gewaltenteilung.

Gemäss Art. 38 Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) tauschen die BA und die FINMA die im Rahmen der Zusammenarbeit und zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen aus und koordinieren ihre Untersuchungen, soweit möglich und erforderlich.
Für Informationen zum Strafverfahren, das Gegenstand vorliegender Frage bildet, verweist die BA auf die Antworten der AB-BA in der Fragestunde vom 07.12.2020 (20.5812, 20.5864 und 20.5928).

Abkürzungen

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
a. o.	Ausserordentlich
BA	Bundesanwaltschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BStGer	Bundesstrafgericht
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
FFA	Abteilung Forensische Finanzanalyse
FinDel	Finanzdelegation
FINMA	Finanzmarktkontrolle
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GK	Gerichtskommission
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
HEG Arc	Hochschule für Wirtschaft Arc
ILCE	Institut für Economic Crime Investigation der HEG Arc
MAS LCE	MAS Economic Crime Investigation
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
-N/S	Nationalrat und Ständerat
OAB	Operativer Ausschuss des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin
ParlG	Parlamentsgesetz (SR 171.10)
RTVC	Abteilung Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz (SR 173.71)
StPO	Strafprozessordnung (SR 312.0)
Verordnung AB-BA	Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.24)
VG	Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.32)
WiKri	Abteilung Wirtschaftskriminalität
ZEB	Zentrale Eingangsbearbeitung