



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

9. März 2020

---

## **Tätigkeitsbericht 2019 der AB-BA**

Bericht zu Handen der Bundesversammlung ge-  
mäss Artikel 29 des Strafbehördenorganisati-  
onsgesetzes

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Gesetzliche Grundlagen und Aufsichtskompetenzen .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Aufsicht über die Bundesanwaltschaft.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1</b>	<b>Aufsichtssitzungen .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Behandelte Themen .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Disziplinarverfahren betreffend Bundesanwalt Michael Lauber.....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Empfehlungen und Weisungen .....</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung .....</b>	<b>7</b>
<b>5.1</b>	<b>Geschäftsprüfungskommissionen.....</b>	<b>7</b>
5.1.1	Anhörungen .....	7
5.1.2	Inspektion zum Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der BA.....	8
5.1.3	Notwendigkeit einer unabhängigen Fachaufsicht .....	8
<b>5.2</b>	<b>Geschäftsprüfungsdelegation.....</b>	<b>9</b>
<b>5.3</b>	<b>Gerichtskommission .....</b>	<b>9</b>
<b>5.4</b>	<b>Finanzkommissionen .....</b>	<b>9</b>
<b>5.5</b>	<b>Fraktionsanhörungen .....</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Austausch mit anderen Aufsichtsorganen.....</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>Projekt IKT-Sicherheit AB-BA.....</b>	<b>10</b>
	<b>Anhang.....</b>	<b>11</b>
	<b>Mitglieder der AB-BA.....</b>	<b>11</b>
	<b>Eingaben an die AB-BA.....</b>	<b>12</b>
	<b>Bezeichnung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte .....</b>	<b>12</b>
	<b>Finanzen .....</b>	<b>13</b>
	Budget 2019 .....	13
	Voranschlag 2020 .....	14
	<b>Information der Öffentlichkeit.....</b>	<b>14</b>
	<b>Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA .....</b>	<b>14</b>
	<b>Abkürzungen .....</b>	<b>20</b>

# 1 Gesetzliche Grundlagen und Aufsichtskompetenzen

Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) stützt sich auf Artikel 23 ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG; SR 173.71), die Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (Verordnung AB-BA; SR 173.712.24), 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) und auf das Reglement der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.243).

Die AB-BA ist als Behörde eigener Art nicht in die Departementsstruktur der Bundesverwaltung oder den Parlamentsdienst eingegliedert. Staatsorganisationsrechtlich ist sie direkt der Bundesversammlung und deren Aufsicht unterstellt, unabhängig von Bundesrat, Bundesverwaltung und Gerichten.

Gemäss Artikel 29 Absatz 2 StBOG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber der Bundesanwaltschaft (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 Artikel 30 Absatz 3 StBOG Empfehlungen an den Bundesanwalt richten.

Festzuhalten ist, dass die AB-BA auf Aufsichtsbeschwerden, die Verfügungen oder Verfahrenshandlungen in den von der BA geführten Untersuchungsverfahren zum Gegenstand haben und nicht auf systemische Problemstellungen hinweisen, nicht eintritt.

Nach Artikel 9 Absatz 2 StBOG trägt der Bundesanwalt die Verantwortung für Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation der BA sowie den wirksamen Einsatz von Personal, Finanz- und Sachmitteln. Die Aufsichtsbehörde prüft in erster Linie die Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch ihn und auferlegt sich Zurückhaltung, wenn es um die Ausübung seines Ermessens geht. Es ist selbstverständlich nicht Aufgabe der AB-BA, die BA direkt zu führen. Einzelentscheide können jedoch aufsichtsrechtlich relevant sein, wenn sie von systemischer Tragweite sind. Gegenüber dem Bundesanwalt und seinen Stellvertretern verfügt die AB-BA über gewisse, aber beschränkte personalrechtliche Befugnisse (Art. 31 StBOG).

Zusammengefasst beaufsichtigt die AB-BA die systemischen Aspekte der Tätigkeit der BA, wobei die AB-BA, ihrem Charakter als unabhängige Aufsichtsbehörde und Organ der Justiz des Bundes entsprechend, im Rahmen des Gesetzes eigenständig definiert, welche Tätigkeiten der BA als systemisch einzustufen sind.

## 2 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

Aufgrund des Disziplinarverfahrens betreffend Bundesanwalt Michael Lauber war das Berichtsjahr 2019 für die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) das intensivste Jahr seit Aufnahme ihrer Tätigkeit.

Gemäss Artikel 17 der Verordnung AB-BA können Disziplinar massnahmen nur nach einer Untersuchung ausgesprochen werden. Angesichts der Dringlichkeit priorisierte die AB-BA diese Untersuchung im Berichtsjahr.

Die Inspektion des Controlling-Systems sowie der Qualitätssicherung der Anklageschriften der BA verschob die AB-BA auf das Jahr 2020. Ebenso stellte die AB-BA die Auswertung ihrer Erkenntnisse aus der Inspektion des Generalsekretariats der BA aus obigen Gründen zurück. Doch daneben nahm die AB-BA ihre Aufsichtstätigkeit im normalen Umfang wahr.

## 2.1 Aufsichtssitzungen

Nebst mehreren ausserordentlichen Sitzungen zum Disziplinarverfahren führte die AB-BA im Berichtsjahr in der Regel eine ganztägige Aufsichtssitzung pro Monat durch. Zusätzlich zog sie sich zu einer eintägigen 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 Bundesanwalt an die Aufsichtssitzungen ein. An den Sitzungen war er gehalten, zu mehrheitlich vordefinierten Themen Auskunft zu geben. Nebst den Mitgliedern der AB-BA und dem Bundesanwalt waren an den Sitzungen jeweils auch Mitglieder der Geschäftsleitung der BA anwesend.

## 2.2 Behandelte Themen

Erstmals basierten die Sitzungen mit dem Bundesanwalt auf einer thematischen Jahresplanung, die ihm die AB-BA zu Beginn des Jahres 2019 zur Stellungnahme unterbreitet hatte. Materiell behandelte die AB-BA im Rahmen der Aufsichtssitzungen mit dem Bundesanwalt im Berichtsjahr u. a. folgende Themen in chronologischer Reihenfolge:

- Twitter-Konzept der BA;
- Strategie der BA 2020–2023;
- Ziele und die thematischen Schwerpunkte der BA für das Jahr 2019;
- Tätigkeitsbericht 2018 der BA mit den Fallzahlen;
- Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB) der BA;
- Rechtscharakter von Empfehlungen und Weisungen der AB-BA;
- BA-Standort in Zürich;
- Abteilung Wirtschaftskriminalität (WiKri; Organisation, Neuerungen, Problemstellungen);
- Abteilung Rechtshilfe und Völkerstrafrecht (RV) und die durch den Bundesanwalt hier getroffenen Sofortmassnahmen;
- Zusammenarbeit der BA mit den Kantonen / Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz;
- Rechnung der BA 2018 und Voranschlag 2020;
- Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und internationaler Organisationen;
- Mitgliedschaft der BA in der International Association of Prosecutors (IAP);
- Umzug der BA ins Bundeszentrum G1;
- Archivierung in der BA;
- Entwicklungen und Anpassungen im Generalsekretariat der BA;
- Stand der Projekte der BA;
- Einführung in das Coaching- und Controlling-System der BA;
- aktueller Stand und Übersicht betreffend die Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte;

- externe Mitarbeitende der BA;
- Stand des Risikomanagements der BA;
- Anpassungen der Organisationsstruktur in den operativen Bereichen der BA;
- Weisung des Bundesanwalts betreffend Staatsanwälte ad interim;
- Inspektion der AB-BA zum Controlling-System der BA;
- Ablauf der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse;
- Abteilung Forensische Finanzanalyse der BA (Organisation, Neuerungen, wichtige Fälle, Zusammenarbeit mit FINMA / MROS);
- Korruptionsprävention innerhalb der BA / Code of Conduct der BA;
- Erreichung der BA-Jahresziele 2019;
- Empfehlungscontrolling: Aktueller Stand der Umsetzung von AB-BA-Empfehlungen durch die BA.

Folgende Themen besprach die AB-BA als Standardtraktanden an jeder Aufsichtssitzung mit dem Bundesanwalt:

- 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.

Obwohl sich die Aufsichtsbehörde grundsätzlich nur mit einzelnen, laufenden Verfahren befasst, wenn diese von systemischer Relevanz sind, ist es für die Wahrnehmung ihrer Aufsicht unerlässlich, einen Überblick über die wichtigsten Fälle der BA zu erhalten. Nur anhand von konkreten Fällen lassen sich Tätigkeit, Organisation und die Leitung der BA durch den Bundesanwalt einordnen. Im Berichtsjahr liess sich die AB-BA entsprechend an der Aufsichtssitzung vom 12. August 2019 über eine Auswahl von aktuellen Fällen bzw. Fallkomplexen und den Fallprognosen informieren. Am 25. Februar 2019 setzte sich die AB-BA zudem über den aktuellen Stand der Fälle des FIFA-Verfahrenskomplex ins Bild.

### **3 Disziplinarverfahren betreffend Bundesanwalt Michael Lauber**

Mit Beschluss vom 9. Mai 2019 eröffnete die AB-BA ein Disziplinarverfahren betreffend Bundesanwalt Michael Lauber. Zum Zeitpunkt der Eröffnung stand sein Aussageverhalten gegenüber der AB-BA im Zusammenhang mit Vorgängen innerhalb des FIFA-Verfahrenskomplex im Vordergrund.

Analog zu Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen innerhalb der Bundesverwaltung beauftragte die AB-BA eine externe Fachperson, Professor Peter Hänni, emeritierter Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Freiburg, mit der Durchführung der Untersuchung. Gegen die von Professor Hänni erlassenen verfahrensleitenden Verfügungen erhob der Bundesanwalt Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Mit Urteil vom 29. Juli 2019 (A-3612/2019) hielt das Gericht fest, der als Milizbehörde konzipierten AB-BA sei es nach dem

Strafbehördenorganisationsgesetz nicht möglich, externe Fachpersonen mit der Durchführung der Untersuchung zu beauftragen; die AB-BA müsse die Untersuchung selber führen.

Aus rechtstaatlichen Überlegungen reichte die AB-BA gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts Beschwerde beim Bundesgericht ein. Angesichts der engen Zeitverhältnisse beschloss die Aufsichtsbehörde im August 2019, das Urteil des Bundesgerichts nicht abzuwarten und die Untersuchung selber weiterzuführen.

## 4 Empfehlungen und Weisungen

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) sowie der Wahrung der grösstmöglichen Unabhängigkeit der BA, formuliert die AB-BA im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags, falls nötig, zunächst Empfehlungen an den Bundesanwalt, die mit einer Umsetzungsfrist versehen werden. Setzt der Bundesanwalt die Empfehlungen innerhalb der Frist nicht um, prüft die AB-BA die Gründe für die Nichtumsetzung und richtet gegebenenfalls eine verbindliche Weisung an ihn bzw. schreibt die Empfehlung ab. Erlässt die AB-BA eine Weisung, stehen dem Bundesanwalt nach öffentlichem Recht keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Im Berichtsjahr formulierte die AB-BA keine Empfehlungen und Weisungen.

Ende 2019 liess sich die AB-BA über die Umsetzung ihrer im Vorjahr an den Bundesanwalt gerichteten Empfehlungen informieren.

Mit Schreiben an den Bundesanwalt vom 22. November 2018 hatte die AB-BA die Empfehlung «AB-BA\_02\_2018 – Dokumentation von Gesprächen» mit der Bitte um unverzügliche Umsetzung formuliert:

«Die AB-BA empfiehlt dem Bundesanwalt, Gespräche mit Parteien oder anderen Verfahrensbeteiligten im Sinne der Strafprozessordnung zu Handen der Verfahrensakten zu dokumentieren (Ort, Zeit, Datum; Beschreibung der Funktionen anwesender Personen; Ziel und wesentlicher Inhalt der Gespräche).»

Gegenüber der AB-BA bestätigte der Bundesanwalt, dass er die Empfehlung AB-BA\_02\_2018 für sich ab Empfehlungsdatum sofort umgesetzt habe. Im Geschäftsverwaltungssystem der BA sei eine Vorlage «Treffen mit Verfahrensbeteiligten» geschaffen worden, welche die Vorgaben der Empfehlung enthalte. Die Vorlage passe zu den Treffen des Bundesanwalts, könne aber auch von anderen verwendet werden.

Eine Weisung habe der Bundesanwalt nicht erlassen, da die Treffen der Verfahrensleitung mit den Verfahrensbeteiligten immer einen Verfahrensbezug hätten und somit gemäss der Strafprozessordnung zu protokollieren seien. Auf Nachfrage der AB-BA bestätigte der Bundesanwalt, dass alle seine informellen Treffen protokolliert würden.

Der Bundesanwalt erklärte auf die Frage, wie die BA die Anwendung des Formulars prüfe, dass er keine Weisung im Einzelfall erteilen könne. Artikel 13 StBOG hält jedoch fest, dass der Bundesanwalt über eine generelle Weisungsbefugnis gegenüber allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA verfügt. Explizit sind auch Weisungen des Bundesanwalts im Einzelfall über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss eines Verfahrens sowie über die Vertretung der Anklage und die Ergreifung von Rechtsmitteln zulässig (Art. 13 Abs. 2 StBOG).

Die AB-BA wird die praktische Umsetzung der Empfehlung AB-BA\_02\_2018 im Rahmen ihrer Inspektion des Controlling-Systems der BA prüfen.

Die mit der unterlassenen Nichtprotokollierung informeller Treffen verbundene Verletzung des

Prozessrechts durch den Bundesanwalt wurde im Berichtsjahr durch die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts abschliessend festgestellt, mit der Folge, dass er in zwei Fällen des FIFA-Verfahrenskomplexes in den Ausstand versetzt wurde (BB.2018.190 und BB.2018.197).

## 5 Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung

Die AB-BA ist als unabhängige Aufsichtsbehörde und Organ der Bundesjustiz direkt der Bundesversammlung rechenschaftspflichtig. Diese übt nach Artikel 26 Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10) die Oberaufsicht u. a. über die AB-BA und die BA aus.

Vertreter der AB-BA wurden während des Berichtsjahres 14 Mal von parlamentarischen Kommissionen und Fraktionen angehört.

### 5.1 Geschäftsprüfungskommissionen

In ihrem Jahresbericht 2019 halten die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) folgende Grundsätze fest: «Die GPK üben im Namen des Parlaments die Oberaufsicht sowohl über die BA als auch über die AB-BA aus. Grundsätzlich greift die Oberaufsicht der GPK nicht in die laufende Aufsichtstätigkeit der AB-BA ein. Die AB-BA muss ihre Aufsicht unabhängig ausüben können. Es obliegt ihr, über die Wahl ihrer Mittel und deren rechtmässigen und verhältnismässigen Einsatz zu entscheiden. Die Oberaufsicht wird erst tätig, wenn sich nach dem Abschluss der aufsichtsrechtlichen Massnahmen der AB-BA weiterer Handlungsbedarf ergibt oder die Aufsichtstätigkeit der AB-BA selbst zum Gegenstand der Oberaufsicht wird. Die GPK lassen sich jedoch über die Aufsichtstätigkeit der AB-BA regelmässig informieren. Gemäss diesen Grundsätzen haben sich die GPK mehrmals von der AB-BA orientieren lassen und auch den Bundesanwalt wiederholt angehört. Sie werden sich zu gegebener Zeit über die Ergebnisse des Disziplinarverfahrens informieren lassen.»<sup>1</sup>

#### 5.1.1 Anhörungen

Am 27. Februar 2019 wurde der neue Präsident der AB-BA von den Subkommissionen Gerichte/BA-N/S GPK angehört. Er legte den Subkommissionen seine Ziele als Präsident dar und betonte, dass der AB-BA als direkter Fachaufsicht über die BA der Kontakt mit der parlamentarischen Oberaufsicht von hoher Wichtigkeit ist. Die Aufsicht über die BA soll unter Berücksichtigung ihrer gesetzlichen Unabhängigkeit weiter professionalisiert werden.

Am 3. April 2019 hörten die Subkommissionen Gerichte/BA-N/S GPK eine Delegation der AB-BA zum Tätigkeitsbericht 2018, zu Fragen bei der Einsetzung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, zur Aufhebung der Immunität von durch die Bundesversammlung gewählten Behördenmitgliedern sowie zu einem Kurzbericht der AB-BA zu den Kontakten der BA mit der FIFA an.

Am 10. Mai 2019, einen Tag nach Eröffnung des Disziplinarverfahrens betreffend Bundesanwalt Michael Lauber, stellte der Präsident AB-BA den Subkommissionen den «Bericht über die Vorabklärungen zu Handen der GPK im Zusammenhang mit der Frage über die Notwendigkeit einer Disziplinaruntersuchung» vor.

Am 13. Mai 2019 wurde der Präsident AB-BA von den GPK-N/S zu den Kontakten des Bundesanwalts mit der FIFA und zu den Gründen, die zur Eröffnung des Disziplinarverfahrens führten, angehört.

---

<sup>1</sup> Jahresbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, S. 45.

## 5.1.2 Inspektion zum Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der BA

Am 14. Mai 2019, fünf Tage nach Eröffnung des Disziplinarverfahrens betreffend Bundesanwalt Michael Lauber, beschlossen die GPK eine Inspektion zum Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der BA durchzuführen. Mit der Inspektion wollen die GPK das aus ihrer Sicht «divergierende Aufsichtsverständnis zwischen der AB-BA und der BA» klären und so die Stabilität und Glaubwürdigkeit der Strafverfolgung auf Bundesebene stärken. Dabei wollten die GPK auch prüfen, wie das Vertrauen zwischen der AB-BA und der BA wiederhergestellt werden kann.

Die GPK übertrugen die Durchführung der Inspektion ihren Subkommissionen Gerichte/BA-N/S. In ihrem Jahresbericht 2019 führen die GPK unter dem Titel «Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der BA» folgendes aus:

«Das Inspektionskonzept, das von den GPK am 25. Juni 2019 verabschiedet wurde, sieht drei Phasen der Inspektion vor: In einer 1. Phase untersuchen die GPK anhand von Anhörungen und Akteneinsichtnahmen die praktische Funktionsweise der Aufsicht der AB-BA über die BA sowie die Divergenzen im Aufsichtsverständnis zwischen den beiden Behörden. In der 2. Phase sollen die Befunde anhand der rechtlichen Grundlagen und deren praktische Ausgestaltung beider Behörden eingeordnet werden, mit dem Ziel Optimierungsbedarf zu erkennen und mögliche Massnahmen einzuleiten. Für die 2. Phase sollen Mandate an Experten vergeben werden. In einer 3. Phase sollen die Ergebnisse der Expertenberichte sowie die Schlussfolgerungen der GPK in den Inspektionsbericht integriert werden.

Gemäss Vorgaben der GPK soll die Inspektion unabhängig des von der AB-BA beschlossenen Disziplinarverfahrens durchgeführt werden. Abklärungen zu den informellen Koordinationstreffen der BA mit der FIFA sind nicht Gegenstand der Inspektion. Die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA führen zurzeit die 1. Phase der Inspektion durch. Gemäss Plan soll die gesamte Inspektion im Laufe des Jahres 2020 abgeschlossen werden.»<sup>2</sup>

Die einzeln durchgeführten Anhörungen der Mitglieder der AB-BA und der Geschäftsleitungsmitglieder der BA fanden innerhalb der 1. Phase der Inspektion am 16. und 17. Oktober 2019 statt.

Im November 2019 unterbreiteten die Subkommissionen Gerichte/BA der AB-BA einen Vorschlag zum Disziplinarverfahren, den die AB-BA aufgrund rechtlicher Überlegungen ablehnte.

## 5.1.3 Notwendigkeit einer unabhängigen Fachaufsicht

Die vom Gesetzgeber als Milizbehörde mit begrenzten Ressourcen konzipierte AB-BA ist bestrebt, sich kontinuierlich weiterzuentwickeln. Vor diesem Hintergrund sieht die AB-BA eine nach objektiven Kriterien durchgeführte Inspektion der GPK als Chance. Die Inspektion sollte jedoch mit Augenmass durchgeführt werden und nicht aufgrund eines personalrechtlichen Einzelfalls über das Ziel hinausschiessen.

Das Schweizer Strafprozessrecht gibt den Staatsanwaltschaften eine grosse Machtfülle. Diese sind an das Legalitätsprinzip und die Pflicht zur Strafverfolgung gebunden. Im Einsatz ihrer Mittel, in der Tiefe der Abklärung und vor allem in der Erledigung der Fälle verfügen sie jedoch über erhebliche Gestaltungsfreiheit. Nur dort, wo eine Staatsanwaltschaft einen Fall selber durch Anklage vor Gericht bringt oder wo ausnahmsweise eine betroffene Person gegen eine Anordnung der Staatsanwaltschaft, z. B. einen Strafbefehl, Beschwerde erhebt, besteht in einzelnen Fällen eine unabhängige nachträgliche Kontrolle durch ein Gericht. Die Strafgerichte

---

<sup>2</sup> Jahresbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, S. 52.



können aber weder eine systemische Kontrolle leisten, noch die von der Staatsanwaltschaft selbständig erledigten Fälle beurteilen (z. B. die Nichtanhandnahme einer Strafanzeige, die Einstellung eines Verfahrens oder die Erledigung durch Strafbefehl).

Organisationsrechtlich verfügt die BA als Strafjustizorgan über eine monokratische Spitze bzw. ist nur einem Leiter unterstellt, während andere Justizorgane, wie die Gerichte, regelmässig kollegiale Führungen aufweisen. Die Befugnisse des Bundesanwalts, der gemäss Artikel 13 StBOG Weisungen an die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Einzelfall erteilen kann, sind somit gross und weitreichend, auch weil er in politisch relevanten Verfahren allein entscheiden kann.

Eine formale Wiedereingliederung der BA in das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) würde zu einer deutlichen Schwächung der Aufsicht und zu einer Verpolitisierung der Strafjustiz führen. Eine Kontrolle der BA durch Bundesrat und Bundesverwaltung könnte rasch die Unabhängigkeit der Strafjustiz gefährden; zudem fehlt der Verwaltung die sachliche Eigenständigkeit. Die AB-BA ist überzeugt, dass die grosse Gestaltungs- und Ermessensmacht, welche die Strafprozessordnung dem Bundesanwalt zubilligt, neben der fallbezogenen, punktuellen Kontrolle durch die Gerichte eine mit genügend Kompetenzen und Ressourcen ausgestattete systemische Fachaufsicht bedingt.

## 5.2 Geschäftsprüfungsdelegation

Am 23. Januar 2019 wurde der neue Präsident AB-BA von der Geschäftsprüfungsdelegation angehört. Dabei stellte er seine Ziele als Präsident vor und erörterte die generelle Zusammenarbeit zwischen der BA und dem NDB. Der jährliche, ordentliche Austausch zwischen der AB-BA und der Geschäftsprüfungsdelegation fand am 27. Mai 2019 statt.

## 5.3 Gerichtskommission

Am 13. Februar 2019 wurde der Präsident AB-BA von der Gerichtskommission zur anstehenden Wiederwahl des Bundesanwalts angehört. Die Wiederwahl des Bundesanwalts war Sache der Vereinigten Bundesversammlung und nicht der AB-BA. Nach Eröffnung des Disziplinarverfahrens wurde der Präsident AB-BA am 14. Mai 2019 erneut von der Gerichtskommission angehört. Dabei erklärte er das weitere Vorgehen des Disziplinarverfahrens, die Verfahrensrechte des Betroffenen und den Zeithorizont. Mit Schreiben vom 17. Juni 2019 ersuchte die Gerichtskommission um einen schriftlichen Bericht zum Stand der Disziplinaruntersuchung. Am 21. August 2019 reichte die AB-BA der Gerichtskommission den gewünschten Bericht ein. Dabei wies die AB-BA daraufhin, dass der Bericht aus rechtlichen Gründen nur den Umfang und die Komplexität des Verfahrens darstellen könne. Jeder weiteren Feststellung und Bewertung zum Gegenstand der damaligen Untersuchung musste sich die AB-BA enthalten. Am 28. August 2019 stellte eine Delegation der AB-BA der Gerichtskommission den Bericht vor.

## 5.4 Finanzkommissionen

Die AB-BA unterbreitet dem Bundesrat nach Artikel 31 Absatz 4 StBOG formell sowohl die Entwürfe für ihren eigenen Voranschlag und ihre Rechnung als vor allem auch Voranschlag und Rechnung der BA. Der Bundesrat leitet die Entwürfe unverändert an die Bundesversammlung weiter. Ebenfalls sollte die AB-BA die Entwürfe für die Voranschläge und Rechnungen der BA vor der Bundesversammlung vertreten (Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 5 ParlG). In der Praxis stellt der Bundesanwalt den Subkommissionen 1 der Finanzkommissionen des Stände- bzw. Nationalrats Rechnung und Voranschlag der BA selber

vor. Die AB-BA wird jeweils vorgängig angehört.

Im Berichtsjahr hörten die Subkommissionen 1 die AB-BA zu den Rechnungen 2018, den Voranschlägen 2020 und ihren Nachtragskredit an.

## **5.5 Fraktionsanhörungen**

Im Vorfeld der Wiederwahl von Bundesanwalt Michael Lauber luden die Bundeshausfraktionen der CVP (10. September 2019) und der SVP (17. September 2019) die AB-BA zu Anhörungen ein.

## **6 Austausch mit anderen Aufsichtsorganen**

Die AB-BA pflegt einen regelmässigen Austausch mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Daneben tauschte sich die AB-BA im Berichtsjahr auch mit der Unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) aus.

## **7 Projekt IKT-Sicherheit AB-BA**

Sowohl die BA als auch ihre Aufsichtsbehörde liegen ausserhalb des Geltungsbereichs der bundesrätlichen Informationsschutzverordnung (ISchV; SR 510.411). Im Sinne eines best-practice-Ansatzes ist es angesichts der Sensitivität der bearbeiteten Daten und der potenten Akteure im Cyberraum jedoch unerlässlich, die Bestimmungen der Verordnung in der Strafjustiz analog anzuwenden.

Die informationstechnischen Herausforderungen der ausserhalb der Departementsstruktur der Bundesverwaltung angesiedelten AB-BA sind denjenigen einer parlamentarischen Aufsichtskommission, etwa der Geschäftsprüfungsdelegation, sehr ähnlich. Aus institutionellen Gründen erhält die AB-BA jedoch keinen IKT-Support durch den Parlamentsdienst; sie muss Leistungen gegen Abgeltung bei der Bundesverwaltung oder extern beziehen.

Da Massnahmen zur Risikominimierung in der IKT-Infrastruktur möglichst rasch umgesetzt werden sollen, bewilligte die Bundesversammlung der AB-BA einen Betrag von 228'300 Franken. In der Umsetzung lancierte die AB-BA im Jahr 2019 das Projekt IKT-Sicherheit AB-BA. Aufgrund von Verzögerungen bei der bundesweiten Einführung des Projekts GENOVA (Geschäftsverwaltung Bund) kann das Projekt IKT-Sicherheit AB-BA jedoch nicht gemäss ursprünglicher Zeitplanung realisiert werden. Die AB-BA prüft derzeit, ob sie einzelne Projektschritte unabhängig von GENOVA priorisiert umsetzen kann.

## Anhang

### Mitglieder der AB-BA

Gemäss Artikel 23 Absatz 2 StBOG umfasst die Behörde sieben Mitglieder, die ihre Tätigkeit nach Artikel 3 der Verordnung AB-BA im Nebenamt ausüben. 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 Artikel 27 Absatz 1 StBOG konstituiert sich die Aufsichtsbehörde selbst. Präsident und Vizepräsidentin werden für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Deren aktuelle Amtsperiode dauert bis Ende 2020. Eine einmalige Wiederwahl für weitere zwei Jahre ist möglich (Art. 7 Verordnung AB-BA).

Als Präsident bzw. als Vizepräsidentin fungierten 2019 Hanspeter Uster, Projektleiter im Justiz- und Polizeibereich, sowie Isabelle Augsburger-Bucheli, Dekanin des Instituts zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität (ILCE).

Der AB-BA gehörten im Berichtsjahr folgende Mitglieder an:

- Hanspeter Uster, Projektleiter im Justiz- und Polizeibereich, Baar
- Isabelle Augsburger-Bucheli, Dekanin des Instituts zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität (ILCE), Neuchâtel
- Rolf Grädel, a. Generalstaatsanwalt des Kantons Bern, Bern
- Tamara Erez, Rechtsanwältin, Lugano (bis 31. Oktober 2019)
- Stefan Heimgartner, Bundestrafrichter, Bellinzona
- Alexia Heine, Bundesrichterin, Luzern
- Jörg Zumstein, Rechtsanwalt, Bern (seit 1. April 2019)
- Luzia Vetterli, Rechtsanwältin, Luzern (seit 1. November 2019)

Frau Tamara Erez wurde von der Vereinigten Bundesversammlung für die Amtsperiode 2019–2022 in ihrer Eigenschaft als Rechtsanwältin wiedergewählt. Da Frau Erez aus dem Anwaltsregister des Kantons Tessin ausschied, trat sie als Mitglied der AB-BA zurück. Als neues Mitglied der Aufsichtsbehörde wählte die Vereinigte Bundesversammlung Frau Luzia Vetterli. Die AB-BA dankt Frau Tamara Erez für ihre geleistete Arbeit.

Ebenfalls in seiner Eigenschaft als Rechtsanwalt wurde während der Berichtsperiode Herr Jörg Zumstein in die AB-BA gewählt.

Beschlussfähig ist die Behörde, 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 Stimmgleichheit gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. Ergänzend hält das Reglement der AB-BA in Artikel 2 Absatz 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.

## Eingaben an die AB-BA

Im Berichtsjahr richteten sich 48 Bürgerinnen und Bürger mit Eingaben, sieben davon Strafanzeigen, an die AB-BA. Oftmals sind oder waren diese Personen an Verfahren der BA oder vor dem Bundesstrafgericht (bzw. vor kantonalen Behörden) beteiligt. Zur Klärung der Eingaben ersuchte die AB-BA die BA falls nötig um Stellungnahme.

Soweit in den Beschwerden systemische Aspekte moniert werden, die in einer ex ante-Betrachtung über den konkreten Einzelfall hinausgehen, nimmt die AB-BA diese im Rahmen der Aufsichtssitzungen oder von Inspektionen auf. Aufgrund einer Aufsichtsbeschwerde thematisierte sie etwa im Berichtsjahr den Umgang der BA mit Twitter.

Auch in diesem Berichtsjahr richtete sich auf elektronischem Weg eine grössere Zahl von oben nicht mitgezählten, sich teils täglich wiederholenden, schon zu einem früheren Zeitpunkt materiell behandelten Eingaben an die AB-BA. Sie macht querulatorisch motivierte Absender im Wiederholungsfall jeweils schriftlich darauf aufmerksam, dass sie künftige Eingaben in derselben Sache nicht mehr beantworten wird.

## Bezeichnung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Falls sich die Strafverfolgung wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen Leitende Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte der BA richtet, weist Artikel 67 StBOG der AB-BA den Entscheid zur Einsetzung einer ausserordentlichen Staatsanwältin oder eines ausserordentlichen Staatsanwalts für die Leitung des Verfahrens zu.

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

- Betreffend den durch die Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der BA (Bundesanwalt und Stellvertretende Bundesanwälte): die Immunitätskommission des Nationalrates und die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (Art. 14 Abs. 1 VG; SR 170.32);
- betreffend Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte: der Bundesanwalt (Art. 15 Abs. 1 lit. 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 beim Bundesanwalt einholt. Verweigert der Bundesanwalt eine Strafverfolgung, kommt 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. Zudem ist es den ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten möglich, eine oder einen juristischen Mitarbeiter beizuziehen. 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 Nichtandhandnahme- 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 dem Bundesanwalt übertragene Ermächtigungskompetenz zur Strafverfolgung betreffend seine Mitarbeitenden öffnet sich ein potenzielles Konfliktfeld zwischen der AB-BA und dem Bundesanwalt. Aus Governance-Sicht (Vermeidung von Interessenskonflikten) sollte der AB-BA zudem 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, materiell wenig interessanten Strafanzeigen Mühe, zeitgerecht ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu finden. Anlässlich ihrer Retraite beschloss die AB-BA daher, einen Pool aus in Strafprozessen erfahrenen Anwältinnen und Anwälten zu bilden, welche diese Art von Mandaten übernehmen und prüfen können. Der Pool wird im Laufe des Jahres 2020 eingerichtet.

Im Berichtsjahr ernannte die Aufsichtsbehörde sechs ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Per 31. Dezember 2019 konnten sechs Verfahren abgeschlossen werden.

## Finanzen

Um die aufgrund des Disziplinarverfahrens betreffend Bundesanwalt Michael Lauber anfallenden Kosten zu decken, erwies sich die mit dem Globalbudget gewonnene Flexibilität auch in diesem Berichtsjahr wiederum als vorteilhaft.

Bzgl. der Einsetzung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten kann die AB-BA abschätzen, wie viele Strafanzeigen gegen Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der BA bei ihr im Laufe eines Jahres eingehen. Dennoch bestehen Unsicherheiten in Bezug auf den jeweils nötigen Aufwand oder eine gegebenenfalls verfügte Kostenübernahme durch den Bund zu Lasten der AB-BA.

## Budget 2019

Das von der Bundesversammlung bewilligte Globalbudget der AB-BA für das Jahr 2019 betrug 1,3 Mio. Franken. Der Gesamtaufwand nahm im Rechnungsjahr 2019 wie erwartet zu, jedoch in geringerem Ausmass als budgetiert.

Aufgrund der entstehenden Kosten durch die Beauftragung von externen Fachpersonen und den diversen Unsicherheiten in Bezug auf das Disziplinarverfahren betreffend Bundesanwalt Michael Lauber bewilligten die eidgenössischen Räte der AB-BA in der zweiten Hälfte des Berichtsjahres einen Nachtragskredit von 350'000 Franken. Ende Berichtsjahr wurden innerhalb des Disziplinarverfahrens Mittel im Umfang von 250'000 Franken noch nicht beansprucht. Da die AB-BA einen Teil dieser Mittel hinsichtlich des Untersuchungsabschlusses und der absehbaren Folgearbeiten benötigt, bildet sie für das Jahr 2020 zweckgebundene Reserven im Umfang von 110'000 Franken. Nicht verwendete Kreditmittel fliessen in die allgemeine Bundeskasse zurück.

Innerhalb des im Laufe des Jahres 2019 gestarteten Projekts IKT-Sicherheit AB-BA kam es aufgrund der erwähnten, verspäteten bundesweiten Einführung von GENOVA (Geschäftsverwaltung Bund) zu Verzögerungen. Gegenüber dem Voranschlag ergeben sich deswegen 150'000 Franken Minderaufwand, die ebenfalls für das Jahr 2020 als zweckgebundene Reserven gebildet werden.

## Voranschlag 2020

Die im Planungsprozess 2019 beantragten Mittel für die AB-BA belaufen sich auf insgesamt 1,6 Mio. Franken. Sie wurden von der Bundesversammlung ohne Änderung bewilligt. Die Erstellung des Voranschlags beruht einerseits auf Schätzungen und Erfahrungszahlen der Vorjahre, andererseits wurden Mittel im Umfang von 300'000 Franken für zwei zusätzliche, unbefristete Fachstellen im Sekretariat der Aufsichtsbehörde (Personalaufwand) beantragt. Mit den zusätzlichen Stellen geht es einerseits darum, die Fachkompetenz und Auswertungskapazitäten der AB-BA zu verstärken, andererseits sollen einzelne aufsichtsrechtlich relevante Themen systematisch verfolgt werden.

Nicht planbare und ausserordentliche Mehrkosten können innerhalb des bewilligten Globalbudgets antragslos kompensiert werden. Für die Finanzplanjahre 2021–2023 wird der Gesamtaufwand gegenüber dem Voranschlag 2020 voraussichtlich im ähnlichen Rahmen ausfallen.

## Information der Öffentlichkeit

Artikel 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).

Anlässlich der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts 2018 führte der Präsident AB-BA eine Medienkonferenz durch.

Anlässlich der Vorabklärungen der AB-BA und nach Eröffnung des Disziplinarverfahrens betreffend Bundesanwalt Michael Lauber musste die AB-BA, die ausserhalb der Struktur der Bundesverwaltung angesiedelt ist und über keine eigene Medienstelle verfügt, eine Vielzahl von Medienanfragen beantworten. Zur Entlastung des Präsidenten definierte die AB-BA ihr Sekretariat als Single Point of Contact für Medien.

## Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA

Parlamentarische Vorstösse richten sich nach Artikel 118 Absatz 4<sup>bis</sup> 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. In jedem Fall wird die Bundesversammlung beachten, dass die parlamentarische Oberaufsicht über die unabhängigen Justizorgane nicht die Befugnis umfasst, Entscheide aufzuheben oder zu ändern; eine inhaltliche Kontrolle von Entscheiden ist ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 ParlG).

Parlamentarische Vorstösse werden durch den Parlamentsdienst direkt der AB-BA überwiesen. Neu beauftragt die AB-BA nicht mehr die BA mit der Erstellung einer Antwort, sondern ersucht diese gegebenenfalls um Informationen und entwirft – ihrem Charakter als unabhängige Aufsichtsbehörde entsprechend – die Antwort selber. Danach erhält die BA die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahme der BA wird im Rahmen einer Sitzung der AB-BA besprochen, die Antwort allenfalls angepasst und verabschiedet, bzw. es werden weitere Informationen eingeholt. Sollten anlässlich der Beantwortung eines Vorstosses Differenzen zwischen AB-BA und BA verbleiben, weist die AB-BA diese aufgrund der gegenseitigen Unabhängigkeit der beiden Behörden in ihrer Antwort zu Händen des Parlaments aus.

Im Berichtsjahr richteten sich vier parlamentarische Vorstösse, darunter zwei Postulate und zwei einfache Anfragen, an die AB-BA.

Nachfolgend werden diese, inklusive der Antworten der AB-BA, wiedergegeben:

## **19.1029; Anfrage Chiesa; Keine ausreichenden Mittel für die Bekämpfung der Mafia. Die Bundesanwaltschaft ist sehr schlecht organisiert**

### **Wortlaut der Anfrage vom 4. Juni 2019**

Nach Aussagen des ehemaligen Generalstaatsanwalts Nosedà ist die Bundesanwaltschaft (BA) sehr schlecht organisiert. Deren übertriebene Bürokratie hemme die Bemühungen der Tessiner Ermittlerinnen und Ermittler. Die BA verfüge über eine Vielzahl von Beamtinnen, Beamten und Amtspersonen, deren Produktivität unter null liege, weil die Organisation sehr schwerfällig sei, eine typische Eigenschaft zentralisierter Stellen. Dies war im «Quotidiano» vom 24. Mai 2019 und in einem Artikel, der am 25. Mai 2019 in «La Regione» über einen öffentlichen Anlass zum Thema berichtete, zu lesen. Der Journalist Francesco Lepori, der den Bericht über den öffentlichen Anlass verfasst hat, bestätigt darin, die Behörden hätten die Gefahr, dass die Mafia, insbesondere die kalabresische 'Ndrangheta, die Wirtschaft des Kantons Tessin infiltriert, unterschätzt. Das organisierte Verbrechen ist in alle Wirtschaftssektoren eingedrungen, also nicht nur in das Rezykliergeschäft, sondern auch in den Bau-, den Immobilien- und den Handelssektor. Alessandra Cerretti, Staatsanwältin der «Direzione Distrettuale dell'Antimafia» in Mailand hält es für einen der Hauptfehler, zu meinen, die Mafia betreffe Norditalien und das Tessin nicht. Der Staatsanwalt des Bundes Mastroianni hat ausgeführt, diese Organisationen fänden bei uns – und nicht nur im Tessin, sondern überhaupt – einen für ihre Zwecke fruchtbaren Boden. Die 'Ndrangheta sei insbesondere in der deutschen Schweiz sehr aktiv. Ein Mitarbeiter der italienischen Justiz habe jüngst gesagt, Deutsch sei die zweite Sprache der 'Ndrangheta. Alle diese Indizien bilden zusammen quasi einen Beweis. Und in diesem Zusammenhang deuten die Leute an der Front direkt auf die Organisation und die Führung der BA.

Deshalb stelle ich dem Bundesrat folgende Fragen: Kann er widerlegen, dass die Organisation der BA für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ungeeignet ist? Kann er bestätigen, dass die menschlichen, technischen und logistischen Ressourcen, die für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens bestimmt sind, reichen? Wurden die Staatsanwältinnen und -anwälte, die die Ermittlungen in wichtigen Fällen leiteten und die BA verlassen haben, angemessen mit ebenso erfahrenen und ebenbürtigen Ermittlerinnen und Ermittlern ersetzt? Im Geschäftsbericht der BA wird von 10 eingereichten Anklagen für das Jahr 2018 gesprochen, gegenüber 21 im 2017. Reicht diese Anzahl? Stimmt es, dass die 'Ndrangheta im Tessin und in der Innerschweiz besonders aktiv ist?

### **Antwort der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 9. September 2019**

Einleitend ist darauf zu verweisen, dass die AB-BA und die von ihr beaufsichtigte Bundesanwaltschaft (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.

Die Verfolgung krimineller Organisationen nach Artikel 260ter des Strafgesetzbuches (StGB) und Verbrechen, die von solchen ausgehen, sind Bestandteil der obligatorischen Zuständigkeit der BA gemäss Artikel 24 Absatz 1 der Strafprozessordnung (StPO), wenn a) die Straftaten zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen worden sind oder b) in mehreren Kantonen, ohne dass ein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht.

Nebst dem Büro des Bundesanwalts gliedert sich die BA in das Generalsekretariat sowie vier

Abteilungen, welche die Strafverfahren führen: Staatsschutz, Terrorismus, kriminelle Organisationen (STK); Wirtschaftskriminalität (WiKri); Rechtshilfe, Völkerstrafrecht (RV); Forensische Finanzanalyse (FFA). Die Abteilung WiKri teilt sich auf die Standorte Bern, Lausanne, Lugano und Zürich auf.

Die AB-BA dankt dem Ratsmitglied für die Hinweise. Aufgrund der äusserst knappen Ressourcen kann die AB-BA die aufgeworfenen Fragen derzeit nicht im Rahmen einer Inspektion oder Abklärung prüfen. Die AB-BA wird die Hinweise jedoch in ihren Themenspeicher aufnehmen und zu gegebener Zeit im Rahmen einer Inspektion oder Abklärung thematisieren.

Bzgl. der Frage zu den Aktivitäten der `Ndrangheta im Tessin und in der Innerschweiz: Die BA betreibt keine operative Lageeinschätzung im Bereich der kriminellen Organisationen. Dabei handelt es sich um eine Aufgabe des EJPD (fedpol).

### **19.3570; Postulat Jositsch vom 11. Juni 2019; Überprüfung der Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft**

Der Bundesrat wird gemäss Artikel 123 ParlG beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob Anpassungen in der Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft notwendig oder zweckmässig sind. Namentlich sind folgende Fragen zu klären:

1. Sind die im Reglement vom 11. Dezember 2012 über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft festgelegte Struktur und Organisation der Bundesanwaltschaft zweckmässig und den Anforderungen angemessen?
2. Ist die in Artikel 23 ff. StPO geregelte Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft zweckmässig und den Bedürfnissen einer wirksamen Strafverfolgung angemessen?
3. Entspricht die in Artikel 23 ff. Strafbehördenorganisationsgesetz geregelte Aufsicht über die Bundesanwaltschaft den an sie gestellten Anforderungen?

#### **Begründung**

Die Bundesanwaltschaft und insbesondere der Leiter der Behörde stehen seit Jahren in der Kritik. Auffallend ist dabei, dass auch bei personellen Wechseln an der Spitze der Bundesanwaltschaft die Kritik angehalten hat. Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage, ob ein strukturelles Problem besteht, das sich durch personelle Anpassungen nicht aus der Welt schaffen lässt, ob also die Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Aufsicht der Bundesanwaltschaft, wie sie seit Beginn des Jahrtausends bestehen, anzupassen sind.

#### **Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 9. September 2019**

Einleitend ist darauf zu verweisen, dass die AB-BA und die von ihr beaufsichtigte Bundesanwaltschaft (BA) staatsorganisationsrechtlich als vom Bundesrat unabhängige Bundesbehörden ausgestaltet sind. Gemäss Artikel 118 Absatz 4<sup>bis</sup> 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. Die BA verwaltet sich nach Artikel 16 des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG; SR 173.71) selbst. Der Bundesanwalt führt die BA und trägt die Verantwortung für die fachgerechte und wirksame Strafverfolgung in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit, den Aufbau



und den Betrieb einer zweckmässigen Organisation sowie den wirksamen Einsatz von Personal von Finanz- und Sachmitteln (Artikel 9 StBOG). Im Rahmen ihrer letztjährigen Inspektion des Generalsekretariats der BA erkannte die AB-BA, dass das in der systematischen Rechtssammlung veröffentlichte Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22) nicht mehr den faktischen Gegebenheiten entspricht. Da der Inspektionsbericht aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen noch nicht definitiv vorliegt, kann sich die AB-BA zur Detailstruktur der BA zum jetzigen Zeitpunkt nicht äussern. Jedoch könnte sie ihre Erkenntnisse in den aufgrund des Postulats zu erstellenden Bericht einfließen lassen.

2. Die BA ist zuständig für die Verfolgung von Straftaten im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit, wie sie in Artikel 23 und 24 der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) sowie in Spezialgesetzen aufgeführt werden. Zur Klärung der Frage, ob sich die geltende Regelung der Bundesgerichtsbarkeit bewährt hat, müsste die AB-BA eine nach wissenschaftlichen Standards durchgeführte Untersuchung in Auftrag geben; deren Resultate könnten ggf. in den aufgrund des Postulats zu erstellenden Bericht einfließen.

3. Gemäss dem Strafbehördenorganisationsgesetz beaufsichtigt die AB-BA die systemischen Aspekte der Tätigkeit der BA (Artikel 29 Absatz 2 StBOG, e contrario).

Nach einer Aufbauphase ist die AB-BA heute methodisch in der Lage, mit gezielten Schwerpunktinspektionen Strukturen und Verfahrensabläufe der BA auszuleuchten. In den letzten zwei Jahren sah sich die AB-BA jedoch gezwungen, aufgrund von aktuellen Problemstellungen vermehrt ausserordentliche Inspektionen durchzuführen (Inspektion zum Spion Daniel Moser, Inspektion zum Deliktfeld Völkerstrafrecht, Inspektion zum FIFA-Verfahrenskomplex). Daneben fehlen der AB-BA zur vertieften Wahrnehmung der systemischen Aufsicht aufgrund ihres Milizcharakters die Personalressourcen im Sekretariat. Mit dem Finanzjahr 2019 konnte die AB-BA ihr Sekretariat von einer juristischen auf 1,8 juristische Stellen erweitern. Mit dem Voranschlag 2020 beantragt die AB-BA zwei weitere juristische Stellen. Im Vergleich mit anderen Aufsichtsbehörden (etwa der Unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten; AB-ND) wird die AB-BA auch nach dem beantragten Ausbau des Sekretariats über wenig personelle Ressourcen verfügen.

Aufgrund ihrer praktischen Aufsichtstätigkeit erkannte die AB-BA schon im Jahr 2018 den Bedarf nach einer Präzisierung und Modernisierung ihrer Rechtsgrundlagen. Entsprechend beauftragte sie Professor Felix Uhlmann, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtssetzungslehre an der Universität Zürich, mit der Ausarbeitung eines Rechtsgutachtens, das sie mit ihrem Tätigkeitsbericht 2018 veröffentlichte. Professor Uhlmann wird der AB-BA bis Ende 2019 weitere Vorschläge zur Revision der Rechtsgrundlagen unterbreiten. Die Resultate können in den aufgrund des Postulats zu erstellenden Bericht einfließen.

### **Antrag der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft**

Die BA schlug der AB-BA die Beantragung der Ablehnung des Postulats vor, da parallel dazu eine oberoaufsichtsrechtliche Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) durchgeführt werde.

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft beantragt die Annahme des Postulates.

### **19.3673; Postulat Chiesa vom 19. Juni 2019; Ergebnisse der Effizienz-Vorlage / Projekt f4**

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu erarbeiten, in dem er die Ergebnisse der Effizienz-Vorlage / Projekt f4 über die Effizienz der Bundesanwaltschaft (BA) und der Strafverfolgungsbehörden des Bundes darlegt, und zwar systemisch wie auch gesamthaft.

## **Begründung**

17 Jahre Tätigkeit, vier Bundesanwälte, unzählige interne Reorganisationen, Millionen Entschädigungen für freigestellte und ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, viel Kritik und wenige Ergebnisse. Dies ist kurz zusammengefasst die Bilanz der Tätigkeit der BA seit dem 1. Januar 2002. Die Bundesanwaltschaft ging aus der Effizienz-Vorlage (oder Projekt f4) hervor, die 1999 vom Parlament verabschiedet und im folgenden Jahr vom Bundesrat in Kraft gesetzt wurde. Die Bundesanwaltschaft wurde auf Kosten der Kantone mit neuen Kompetenzen ausgestattet und hätte so mit der Bundeskriminalpolizei zu einer effizienten Strafverfolgung der schwersten und komplexesten Formen der internationalen und interkantonalen Kriminalität, einschliesslich des organisierten Verbrechens, beitragen sollen. 2011 hat das Parlament unter dem Einfluss der damaligen Ereignisse und mit wenig Hintergrundwissen der Bundesanwaltschaft eine gewisse Autonomie eingeräumt, sodass diese heute nach freiem Ermessen experimentieren und ihre Struktur und ihre Aktivitäten organisieren und umorganisieren kann. Wiederholt wurden Zweifel daran geäussert, ob der gegenwärtige Bundesanwalt die richtige Person ist für die Führung der internen Geschäfte und der in der Vergangenheit in Aussicht gestellten Aufträge und für die Leitung von Strafverfahren. Diese Zweifel nahmen in jüngster Zeit zu und mündeten in Disziplinarverfahren gegen den Bundesanwalt. Zu diesen Zweifeln gesellen sich Fragen zur aktuellen zentralistischen Organisationsstruktur, die von der Leitung 2015 beschlossen wurde. Nach Auffassung von Fachleuten kam es seither immer wieder zu solchen Entscheiden, die eine Kontinuität in Frage stellen und die übertriebene Machtkonzentration an der Spitze und die Bürokratie begünstigten. Darunter leidet die Untersuchungstätigkeit vor allem im Bereich der kriminellen Organisationen. Mit der Anpassung des Strafgesetzbuches wollte man eigentlich dem Mangel an greifbaren Resultaten in diesem Bereich entgegenwirken. Trotzdem folgten sich Bemühungen, die Macht des Bundesanwalts durch eine gemeinschaftliche Führung der Strafverfolgungsbehörden einzudämmen, aber auch die BA wieder in die Bundesverwaltung einzugliedern. Auch diese Bemühungen sind Ausdruck der wachsenden Zweifel an der gegenwärtigen Situation. Damit ist klar: die Ergebnisse des Projekts sind auszuwerten, bevor weitere punktuelle Änderungen auch im materiellen Recht vorgenommen werden.

## **Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 9. September 2019**

Einleitend ist darauf zu verweisen, dass die AB-BA und die von ihr beaufsichtigte Bundesanwaltschaft (BA) staatsorganisationsrechtlich als vom Bundesrat unabhängige Bundesbehörden ausgestaltet sind. Gemäss Artikel 118 Absatz 4<sup>bis</sup> 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.

Die BA verwaltet sich nach Artikel 16 des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG; SR 173.71) selbst. Der Bundesanwalt führt die BA und trägt die Verantwortung für die fachgerechte und wirksame Strafverfolgung in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit, den Aufbau und den Betrieb einer zweckmässigen Organisation sowie den wirksamen Einsatz von Personal von Finanz- und Sachmitteln (Artikel 9 StBOG).

Die BA ist zuständig für die Verfolgung von Straftaten im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit, wie sie in Artikel 23 und 24 der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) sowie in Spezialgesetzen aufgeführt werden.

Mit Inkraftsetzung der sog. Effizienzvorlage per 1. Januar 2002 hat die BA neue Strafverfolgungsaufgaben im Bereich komplexer interkantonalen bzw. internationaler Fälle von organisierter Kriminalität (einschliesslich Terrorismus und dessen Finanzierung), Geldwäscherei, Korruption und (fakultativ) Wirtschaftskriminalität erhalten. Seit dem Jahr 2002 entwickelten sich verschiedene Aufgaben zu eigentlichen Verbundaufgaben von Bund und Kantonen. Dazu gehören namentlich die Bekämpfung des Terrorismus und der Cyberkriminalität.

Zur Klärung der Frage, ob sich die geltende Regelung der Bundesgerichtsbarkeit bewährt hat, müsste die AB-BA eine nach wissenschaftlichen Standards durchgeführte Untersuchung in Auftrag geben; deren Resultate könnten in den aufgrund des Postulats zu erstellenden Bericht

einfließen.

### **Antrag der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft**

Die BA schlug der AB-BA die Beantragung der Ablehnung des Postulats vor.

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft beantragt die Annahme des Postulats.

### **Question 19.5467 du 11 Septembre 2019; Sommaruga Carlo ; MPC: Poursuite pour crime de guerre. Information préalable donnée à Ehud Olmert.**

Récemment, la presse israélienne a indiqué que l'ancien premier ministre Ehud Olmert a renoncé à venir en Suisse après avoir appris du MPC l'existence d'une dénonciation pénale contre sa personne, voire une demande d'entraide internationale, pour crime de guerre en raison de l'opération militaire Plomb durci.

Pourquoi le MPC a-t-il diffusé cette information empêchant que Ehud Olmert soit interpellé ?  
Le MPC a-t-il rencontré - avec PV - des représentants de l'Etat d'Israël ces dernières années?

### **Réponse du 16 Septembre 2019**

Le MPC conteste cette représentation des faits et dément la diffusion d'une quel-conque information du MPC.

Le MPC est chargé d'enquêter sur les délits relevant de la juridiction fédérale, énumérés aux articles 23 et 24 du code de procédure pénale (CPP ; RS 312.0) et dans des lois fédérales spéciales. Il précise que dans ce cadre, le contact avec des officiels d'Etats étrangers, fait partie des tâches régulières du MPC pour le bon fonctionnement de la poursuite pénale.

## Abkürzungen

a.o.	Ausserordentlich
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AB-ND	Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten
BA	Bundesanwaltschaft
BStGer	Bundesstrafgericht
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
FFA	Abteilung Forensische Finanzanalyse
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FINMA	Finanzmarktkontrolle
G1	Verwaltungszentrum Guisanplatz 1
GENOVA	Realisierung und Einführung GEVER Bund
GEVER	Geschäftsverwaltung
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
IAP	International Association of Prosecutors
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISchV	Informationsschutzverordnung (SR 510.411)
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
-N/S	National- und Ständerat
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
ParlG	Parlamentsgesetz (SR 171.10)
RV	Abteilung Rechtshilfe und Völkerstrafrecht
SR	Systematische Rechtssammlung
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz (SR 173.71)
STK	Abteilung Staatsschutz, Terrorismus, kriminelle Organisationen
StPO	Strafprozessordnung (SR 312)
SVP	Schweizerische Volkspartei
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