

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Organisation der Bundesrechtspflege
Akteure	Lauber, Michael (Bundesanwalt), Flach, Beat (glp/pvl, AG) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Organisation der Bundesrechtspflege, 2010 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Organisation der Bundesrechtspflege	1

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-SR	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
BJ	Bundesamt für Justiz
UEFA	Union of European Football Associations
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
IK-NR	Immunitätskommission des Nationalrates
FinDel	Finanzdelegation

DFJP	Département fédéral de justice et police
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
CdG	Les Commissions de gestion
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
CDG-CE	Commission de gestion du Conseil des Etats
DéICDG	Délégation des Commissions de gestion
OFJ	Office fédéral de la justice
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GRECO	Group d'états contre la corruption
RTS	Radio Télévision Suisse
CDI-CN	Commission de l'immunité du Conseil national
DéIFin	Délégation des finances

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Organisation der Bundesrechtspflege

Zusammenfassung

Dossier: Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)

Mit der Revision des Strafbehördenorganisationsgesetzes im Jahr 2010 hatte sich das Parlament dafür entschieden, den Bundesstaatsanwalt nicht mehr durch den Bundesrat bestimmen zu lassen, sondern ihn selber zu wählen. Die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft wurde ebenfalls verändert und eine Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) geschaffen, die nebenamtlich tätig ist. Sie besteht aus je einer Vertretung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, aus zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen oder Anwälten und drei Fachpersonen, die weder einem Gericht angehören noch in einem Anwaltsregister eingetragen sein dürfen. Die Vereinigte Bundesversammlung wählt die Mitglieder der AB-BA für eine Amtszeit von vier Jahren. Das Präsidium und das Vizepräsidium wird von den Mitgliedern der AB-BA bestimmt. Die AB-BA ist mit einem ständigen Sekretariat ausgerüstet.

Die Aufgaben der AB-BA ist die Überwachung der Tätigkeiten der Bundesanwaltschaft auf deren Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Sie kann hierzu Informationen verlangen, Inspektionen durchführen und Weisungen erlassen. Bei Amtspflichtverletzungen durch den Bundesanwalt kann die AB-BA eine Verwarnung oder einen Verweis aussprechen, eine Lohnkürzung vornehmen oder beim Parlament einen Antrag auf Amtsenthebung stellen. Die AB-BA berichtet dem Parlament jährlich über ihre Tätigkeit.

In den Fokus geriet die AB-BA ab 2018 vor allem aufgrund der Ereignisse um Bundesanwalt Michael Lauber, die unter anderem Anstoss für verschiedene Reformbestrebungen war.

Inhalt

Gesamterneuerungswahlen der AB-BA: 2010, 2014, 2018, 2022

Ersatzwahlen von Mitgliedern der AB-BA: 2016, 2017, 2018, März 2019, September 2019, 2020, 2022

Bestimmung von Präsidien und Vizepräsidien: 2020, 2021

Tätigkeitsberichte der AB-BA: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021

Weisungen durch die AB-BA:

- Inspektionsbericht über das Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft (2020)
- Inspektionsbericht zur Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften von Bund und Kantone (2023)

Revisionen:

- Keine neuen Unvereinbarkeitsregeln (Pa.lv. 15.473)
- Die Bundesanwaltschaft wird nicht wieder dem EJPD unterstellt (Pa.lv. 16.505 und Pa.lv. 19.479)
- Überprüfung des Verhältnisses zwischen AB-BA und Bundesanwaltschaft (Po. 19.3570, Bericht GPK und Mo. 21.3970/Mo. 21.3971)

Zusammenfassung

Dossier: Bundesanwalt Michael Lauber

Michael Lauber war der erste Bundesanwalt, der vom Parlament gewählt wurde (28. September 2011), zuvor war der Bundesrat für die Wahl des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin zuständig gewesen. Michael Lauber erhielt zuerst sowohl von den Medien wie auch von der Aufsichtsbehörde AB-BA viel Lob und wurde 2015 glanzvoll für weitere vier Jahre im Amt bestätigt. Der Wind drehte sich allerdings im Jahr 2018, als die Bundesanwaltschaft insbesondere auch aufgrund des sogenannten «Fifa-Falls» stärker in den medialen Fokus geriet. Auch im Jahresbericht 2018 der AB-BA, die in der Zwischenzeit mit Hanspeter Uster einen neuen Präsidenten erhalten hatte, wehte Lauber ein steiferer Wind entgegen. Ende April 2019 leitete die AB-BA gar ein Disziplinarverfahren gegen ihn ein. Dem Bundesanwalt wurde vorgeworfen, sich mit dem Fifa-Präsidenten Gianni Infantino im Geheimen getroffen, diese Treffen aber nicht protokolliert und diesbezüglich gelogen zu haben. Eigentlich hätte Michael Lauber in der Sommersession 2019 für neuerliche vier Jahre im Amt bestätigt werden sollen, die letztlich knapp erfolgreiche Wiederwahl erfolgte dann allerdings erst in der Herbstsession. Die Presse äusserte sich trotz Wiederwahl zusehends negativer gegenüber Lauber, was nicht zuletzt auf die gescheiterten Strafverfolgungen im Fifa-Fall, aber auch auf die ab März 2020 vorliegenden Resultate der Disziplinaruntersuchung, in der Lauber schwerwiegende Amtspflichtverletzungen vorgeworfen wurden, zurückgeführt wurde. Dies führte nicht nur zu einer Untersuchung der GPK zum Verhältnis zwischen Bundesanwaltschaft und AB-BA, die GK leitete im Mai 2020 auch ein Amtsenthebungsverfahren gegen Lauber ein. Doch es sollte für Lauber gar noch heftiger kommen: Mitte Juni 2020 wurde ein ausserordentlicher Staatsanwalt eingesetzt, der untersuchen sollte, ob die in der Zwischenzeit eingegangenen Strafanzeigen wegen Amtsmissbrauch haltbar sind. Da das Bundesverwaltungsgericht am 22. Juli 2020 die Beschwerde Laubers, das dieser gegen die Resultate des Disziplinarverfahrens eingereicht hatte, zum grössten Teil abwies, reichte der Bundesanwalt kurz darauf seinen Rücktritt ein, den die GK Mitte August per 31. August 2020 bestätigte. Kurz darauf hoben die beiden zuständigen Kommissionen die Immunität Laubers auf, damit ein Strafverfahren eingeleitet werden konnte. Dieses wurde von Stefan Keller geleitet, der in der Herbstsession 2020 von der Vereinigten Bundesversammlung zum Sonderstaatsanwalt gewählt worden war. Die mit dem Rücktritt Laubers nötig gewordene Wahl einer neuen Bundesanwältin oder eines neuen Bundesanwalts gestaltete sich in der Folge als äusserst schwierig.

Chronologie

2011: Wahl von Michael Lauber; erster vom Parlament gewählter Bundesanwalt

2015: Glanzvolle Wiederwahl

2019: Disziplinarverfahren gegen Michael Lauber; knappe Wiederwahl in der Herbstsession

2020: Vorwurf der Amtspflichtverletzung; Amtsenthebungsverfahren und Strafanzeige wegen Amtsmissbrauch; Rücktritt

Zum ersten Mal wählte das Parlament und nicht mehr der Bundesrat den **Bundesanwalt** – das Parlament hatte dies 2010 so beschlossen. Der amtierende Erwin Beyeler, der 2009 auf den umstrittenen Valentin Roschacher gefolgt war, musste sich der Wiederwahl stellen. Im Vorfeld musste Beyeler vor allem aufgrund des Falls „Holenweger“ Kritik einstecken. Die Gerichtskommission hatte sich nur knapp mit 9 zu 7 Stimmen bei einer Enthaltung für seine Wiederwahl ausgesprochen. In der Sommersession erhielt Beyeler dann von der Bundesversammlung lediglich 109 von 227 gültigen Stimmen, erreichte also das nötige Mehr nicht und wurde so abgewählt. Es war insbesondere die SVP, die sich gegen die Wiederwahl Beyelers einsetzte und vor der Wahl nochmals die ganze Kritik an dessen Person wiederholte.

Die Gerichtskommission musste in der Folge einen Nachfolger suchen und schlug aus einem Kandidatenseptett einstimmig den parteilosen Michael Lauber vor. Lauber sei international gut vernetzt und hätte Erfahrung mit der Bekämpfung von Geldwäscherei. Zudem habe er als Untersuchungsrichter zu Beginn der 1990er Jahre in Bern auch Kenntnisse in der Strafverfolgung gesammelt. Für das Amt hatten sich unter anderen

auch die stellvertretenden Bundesanwälte Ruedi Montanari und Maria-Antonella Bino beworben. Die Gerichtskommission setzte sich aber bewusst für einen externen Kandidierenden aus. Die Bundesversammlung folgte Ende November dem Vorschlag der Gerichtskommission und wählte Lauber mit 203 von 206 gültigen Stimmen (11.213).¹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 22.12.2012
MARC BÜHLMANN

Der 2011 erstmals vom Parlament gewählte **Bundesanwalt** Michael Lauber, trat Ende März nach 100 Tagen im Amt vor die Medien. Nach den stürmischen Zeiten in der Bundesanwaltschaft – Valentin Roschacher hatte 2006 zurücktreten müssen und Erwin Beyeler wurde 2011 vom Parlament abgewählt – hatte Lauber etwas Ruhe ins Amt gebracht und setzte vor allem Zeichen hinsichtlich einer besseren Kommunikation um die Reputation wiederherzustellen. Die Presse stellte dem Neuen ein insgesamt gutes Zeugnis aus; er müsse sich aber bei schwierigen Fällen erst noch bewähren. Lauber ist für vier Jahre gewählt.²

BERICHT

DATUM: 14.08.2013
MARC BÜHLMANN

In seinem Mitte April der Aufsichtsbehörde vorgelegten **Tätigkeitsbericht für das Jahr 2012** versuchte Bundesanwalt Michael Lauber den Eindruck von Normalität zu vermitteln. Strukturen und Abläufe seien dank eines neuen Controllingsystems optimiert und einige langjährige Verfahren abgeschlossen worden. Zudem sei das Jahr von Offenheit, Vertrauen und Professionalität geprägt gewesen. Auch die Aufsichtsbehörde beschrieb in ihrem Bericht einen grundsätzlich positiven Eindruck. Einzig die zu hohe Verfahrensdauer wurde kritisiert. Es gäbe zwar durchaus plausible Gründe für die lange Frist, die durchschnittliche Behandlungsdauer von drei bis vier Jahren müsse aber verringert werden. In der Presse wurde es als zu früh erachtet, die Leistungen von Lauber nach nur einem Jahr Amtszeit zu bewerten.³

ANDERES

DATUM: 12.04.2014
MARC BÜHLMANN

Der **Jahresbericht der Aufsichtsbehörde (AB-BA) über die Bundesanwaltschaft** für das Jahr 2013 wurde Mitte April 2014 veröffentlicht. Er attestierte der Bundesanwaltschaft, gut zu funktionieren und ihre Aufgaben professionell und kompetent wahrzunehmen. Mit Hilfe eines von Bundesanwalt Michael Lauber eingeführten Verfahrenscontrollings konnten die Pendenzen verringert werden. Die Kontrolle habe zu einem internen Druck geführt, Fälle speditiver zu erledigen. Der Bericht machte auch auf die hohen und steigenden Personalkosten aufmerksam.⁴

BERICHT

DATUM: 18.04.2015
MARC BÜHLMANN

In ihrem **Jahresbericht 2014** sprach die **Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft** (AB-BA) von einem «positiven Eindruck», den sie von der bundesanwaltschaftlichen Tätigkeit der letzten vier Jahre habe. Es sei gelungen, einen grossen Teil alter Fälle abzuarbeiten, wobei auf ein «verantwortungsbewusstes Ressourcenmanagement» geachtet worden sei. Administration und Budgetdisziplin funktionierten sehr gut. Allerdings habe es die Bundesanwaltschaft bisher versäumt, Stellgrössen zu entwickeln, um die Wirksamkeit und Effizienz ihrer Tätigkeiten überprüfen zu können.

Die NZZ urteilte, dass die schlechte Presse über die Bundesanwaltschaft der Vergangenheit angehöre, wofür die Zeitung verbesserte Strukturen, aber auch eine «umsichtige Kommunikation» des Bundesanwaltes Michael Lauber verantwortlich machte.⁵

WAHLGESCHÄFT

DATUM: 17.06.2015
MARC BÜHLMANN

Seit 2011 ist das Parlament für die Wahl einer Bundesanwältin oder eines Bundesanwaltes und den beiden Stellvertretungen zuständig. Bei der ersten Gesamterneuerungswahl war es mit der Nicht-Wiederwahl von Erwin Beyeler zu einem eigentlichen Eklat gekommen. Bei der zweiten vom Parlament verantworteten **Gesamterneuerungswahl der Bundesanwaltschaft für die Amtsperiode 2016 bis 2019** kam es hingegen zu keinen Überraschungen. Der amtierende Bundesanwalt Michael Lauber – seines Zeichens also erster, vom Parlament bestätigter Bundesanwalt – und der eine der beiden stellvertretenden Bundesanwälte – Ruedi Montanari – wurden beide in ihrem Amt bestätigt. Lauber erhielt 195 von 216 eingelangten Stimmen und Montanari wurde mit 195 von 215 eingelangten Stimmen wiedergewählt. Da Paul-Xavier Cornu, der zweite stellvertretende Bundesanwalt, Ende 2015 das Pensionsalter erreichte, wurde ein neuer Kandidat in dieses Amt gewählt. Die Gerichtskommission (GK) hatte sich aus vier Bewerbungen (drei Männer und eine Frau) für Jacques Rayroud entschieden, der als leitender Staatsanwalt und Leiter der Zweigstelle Lausanne mit der

Arbeitsweise der Bundesanwaltschaft vertraut war. Rayrouds Name stand auf 206 von 216 eingelangten Stimmzetteln.⁶

BERICHT
DATUM: 20.04.2018
MARC BÜHLMANN

Internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und Cyber-Crime würden nach neuen Strategien und Arbeitsmethoden für die Bundesanwaltschaft rufen, denen aber gleichzeitig von der nationalen Strafrechts- und Prozessgesetzgebung enge Grenzen gesetzt würden, hielt der **Jahresbericht 2017 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft** (AB-BA) einleitend fest. Erschwerend komme hinzu, dass die Behörde ihre Verfahren in einem stark politisierten Umfeld führe und deshalb im Fokus der Öffentlichkeit stehe. Die AB-BA habe sich im Berichtsjahr vor allem auf systemische Probleme konzentriert. Unter anderem empfahl sie einen Code of Conduct für ehemalige Mitarbeitende. Positiv beurteilte die Aufsichtsbehörde, dass die operativen Abläufe gut funktionierten und die Mitarbeitenden motiviert seien und Eigeninitiative zeigten. Die AB-BA ging im Bericht zudem ausführlich auf den Fall «Daniel M.» ein, der von der GPD untersucht wurde. Weiter sei gegen Bundesanwalt Michael Lauber 2017 eine Disziplinarbeschwerde eingereicht worden, auf welche die AB-BA laut Jahresbericht aber nicht eingetreten war.⁷

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2018
MARC BÜHLMANN

2018 geriet die Bundesanwaltschaft etwas häufiger in den Fokus der Medien. Michael Lauber hatte zwar zu Beginn seiner zweiten Amtszeit durchwegs gute Kritiken erhalten – als erster Bundesanwalt, der vom Parlament nicht nur gewählt (2011), sondern auch bestätigt worden war (2015). Aufgrund verschiedener Ereignisse schien die Stimmung im Verlauf des Jahres 2018 allerdings langsam zu kippen. Bereits anfang Jahr erregte der im Sommer 2017 gefällte abschlägige Entscheid des Parlaments, der Bundesanwaltschaft einen Nachtragskredit zu gewähren, für Aufregung, weil eine Nachfrage der Zeitung «Nordwestschweiz», wofür das Geld verwendet worden wäre, von der Bundesanwaltschaft nicht beantwortet wurde. Die Zeitung zweifelte laut darüber, ob Lauber seine Ressourcen richtig einsetze.

Zu reden gaben zudem zwei ehemalige Staatsanwälte, die nach ihrem Austritt in Bereichen tätig wurden, für deren Behandlung sie sich bereits während ihrer Tätigkeit als Angestellte der Bundesanwaltschaft zuständig gezeigt hatten. Auch auf Anraten der AB-BA, die das Problem in ihrem Jahresbericht aufgriff, wurde daher ein Code of Conduct erstellt.

Von einer «schwarzen Woche für die Bundesanwaltschaft» schrieb die Aargauer Zeitung Mitte Juni, da die Behörde zwei Verfahren vor Bundesstrafgericht verlor. Sowohl die Tamil Tigers als auch der Islamische Zentralrat der Schweiz (IZRS) wurden vom Gericht vom Vorwurf frei gesprochen, eine kriminelle Organisation bzw. Terror-Unterstützer zu sein. «Handwerkliche Fehler» und «fehlende Qualitätssicherung» die sich die Bundesanwaltschaft nicht leisten dürfe, seien mit Ursache für die Niederlage, urteilte die NZZ.

Auch dafür, dass die Bundesanwaltschaft keine Strafanzeige wegen Verdachts auf Betrug rund um die Bürgschaften bei Schweizer Hochseeschiffen einreichte, wurde Michael Lauber medial kritisiert.

Und auch die Basler Zeitung reihte sich Ende 2018 in die negativen Kritiken ein. «Dinosaurier-Ermittlung» nannte sie die 27 Fälle, die noch vor Laubers Amtsantritt eröffnet worden und nach so langer Zeit noch immer hängig waren. Insgesamt seien Ende 2018 ganze 472 Verfahren noch nicht abgeschlossen. In einem wichtigen Fall, in dem sich bereits für einzelne aufgeführte Anklagepunkte die Verjährungsfrist näherte, sei die Anklageschrift wegen gravierender Mängel zurückgewiesen worden. «Ermitteln im Schnecken tempo», urteilte die Basler Zeitung, helfe nicht, den stetig wachsenden Pendenzenberg abzubauen.

Die Bundesanwaltschaft wehrte sich gegen die Kritik. Die Komplexität und Internationalität der Fälle sowie der Umstand, dass das Schweizer Strafprozessrecht nicht auf Grossverfahren ausgerichtet sei, machten es nicht leicht. Man stehe dauernd im Rampenlicht und müsse zudem auch im Zweifelsfall Anklage erheben, während das Gericht im Zweifelsfall für den Angeklagten entscheiden müsse.

Schliesslich geriet die Bundesanwaltschaft Ende 2018 auch im Zusammenhang mit dem «Fifa-Fall» immer stärker in den medialen Fokus.⁸

Die Entlastung des Bundesgerichtes von Bagatellfällen war in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener Vorstösse (Po. 13.3694; Mo. 14.3667; Mo. 17.3353 und 17.3354 sowie Mo. 17.3357) gewesen, welche der Bundesrat nun in seinen Vorschlag für eine **Revision des Bundesgerichtsgesetzes** aufnahm. Dabei ging es darum, die bei einer Evaluation des Bundesgerichtsgesetzes gefundenen Unzulänglichkeiten auszumerken. Revidiert werden sollten dabei erstens die Ausnahmefälle, bei denen es bisher nicht möglich war, das Bundesgericht als Letztinstanz anzurufen. Neu soll dies nur noch für den Asylbereich gelten, für wichtige Fälle in allen anderen Bereichen soll das Bundesgericht eine Restkompetenz erhalten. Um das oberste Gericht jedoch gegen Überlastung zu schützen, sollen Beschränkungen eingebaut werden: So sollen etwa Bussen bis CHF 5'000 beim Bundesgericht nicht mehr anfechtbar sein, zudem sollen Geschädigte, die nicht unter das Opferhilfegesetz fallen, gegen Urteile von zweitinstanzlichen Gerichten beim Bundesgericht nicht mehr Beschwerde führen dürfen. Zweitens stand die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, also die Beschwerde gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanzen, zur Diskussion.

Der bundesrätliche Vorschlag wurde im Nationalrat in der Frühjahrsession debattiert. Das Geschäft war einigermassen umstritten, was daran lag, dass man gleichzeitig den Rechtsschutz ausbauen, die Verfahren vereinfachen und das Bundesgericht entlasten wollte, was potenziell zielinkongruent ist. Dass die Prioritäten zwischen den Parteien verschieden verteilt waren, zeigte sich bereits in der Eintretensdebatte, in der die Fraktionssprecherinnen und -sprecher darlegten, dass sie entweder vordringlich das Bundesgericht entlasten oder aber eben den Rechtsschutz ausbauen wollten. Die Ratslinke anerkannte zwar, dass das oberste Gericht eine hohe Geschäftslast zu tragen habe, dies dürfe aber nicht durch Abstriche beim Zugang zu den Gerichten wettgemacht werden. Stattdessen müsse dieser Problematik durch eine Aufstockung der Ressourcen begegnet werden. Die Ratsrechte machte sich dafür stark, dass Bagatellfälle vom obersten Gericht möglichst ferngehalten werden müssten, wobei naturgemäss umstritten war, ab welcher Schadenssumme ein Bagatellfall vorliegt. Die neue Justizministerin Karin Keller-Sutter wies darauf hin, dass es nicht so sehr nur um die Zahl der Bagatellfälle gehe, sondern vor allem auch um die Zahl der Fälle, die mit einer Beschwerde auch vor Bundesgericht kaum eine Chance hätten. Hier generiere das oberste Gericht aus juristischer Perspektive keinen Mehrwert, verbrauche aber viele Ressourcen. Eintreten wurde in der Folge mit 108 zu 76 Stimmen beschlossen. Die geschlossene SVP- und die grüne Fraktion hätten das Gesetz nicht behandeln wollen. Die Grünen bemängelten, dass vor allem im Ausländer-, Asyl- und Einbürgerungsrecht der Zugang zu stark eingeschränkt würde. Der SVP hingegen gingen die Einschränkungen zu wenig weit. Eine Entlastung des Bundesgerichts werde so nicht erreicht, argumentierten ihre Mitglieder.

In der Detailberatung ging es zum einen um die Höhe der Bussenhürde, die noch zu einer Beschwerde beim Bundesgericht berechtigen soll. Die Mehrheit der RK-NR schlug in Abweichung zum bundesrätlichen Vorschlag eine minimale Bussenhöhe von CHF 500 vor. Eine Minderheit Flach (glp, AG) wollte den bundesrätlichen Vorschlag von CHF 5'000 übernehmen und eine Minderheit Nidegger (svp, GE) beantragte, bei der bestehenden Regel zu bleiben und gar keine Hürde festzulegen. Beide Minderheitsanträge unterlagen dem Antrag der Kommissionsmehrheit. Erfolg hatte ein Antrag Wasserfallen (sp, BE), der in Zivilsachen eine Senkung der Streitwertgrenze anstrebte. In Zivilsachen kann bisher nur in Anliegen mit einem Streitwert über CHF 30'000 (bei arbeits- und mietrechtlichen Fällen bei CHF 15'000) Beschwerde geführt werden. Der Antrag der Berner Genossin, diesen Wert auf CHF 3'000 zu senken, fand gegen die Empfehlung der Kommission und der Justizministerin Anklang bei einer Ratsmehrheit von 116 gegen 71 Stimmen. Schliesslich ging es in der Detailberatung auch um den Ausnahmekatalog, mit dem geregelt werden soll, wann eine Beschwerde ans Bundesgericht nicht zulässig sein soll. Dass sich diese Einschränkungen insbesondere auf das Ausländer-, Asyl- und Einbürgerungsrecht bezogen, stiess bei der Ratslinken auf Widerstand. Mit den Minderheitsanträgen, mit denen diese Ausnahmen rückgängig gemacht werden sollten, biss Links-Grün bei der bürgerlichen Mehrheit jedoch durchgängig auf Granit.

Die «*piece de résistance*», wie sich Christa Markwalder (fdp, BE) ausdrückte, stellte schliesslich der von der Berner Freisinnigen angeführte Minderheitsantrag dar, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aufzuheben. Dieses Instrument habe sich nicht bewährt, da von 429 Beschwerden gerade mal acht gutgeheissen worden seien. Dies sei nun in der Tat eine unnötige Belastung des Bundesgerichts. Die Streichung des Instruments würde freilich den Rechtsschutz nicht abbauen, sondern er würde lediglich anders ausgestaltet. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde werde nämlich durch den neuen Art. 89 ersetzt, der Beschwerden zulasse, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stelle oder ein besonders bedeutender Fall vorliege – von Beat Flach als «Populärbeschwerde» bezeichnet. Die Kommissionsmehrheit und die

Ratslinke waren hier anderer Ansicht: Der Schutz verfassungsmässiger Rechte, folglich der Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür, müsse in einem Rechtsstaat gewährleistet bleiben und dazu bedürfe es eben der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Die acht gutgeheissenen Fälle zeigten ja offensichtlich, dass es vorkomme, dass der Staat willkürlich handle, hob etwa Matthias Aebischer (sp, BE) hervor. Karl Vogler (csp, OW) wies hingegen darauf hin, dass der Bundesrat ursprünglich die Streichung vorgesehen habe, dies nach der Kritik in der Vernehmlassung aber wieder rückgängig gemacht habe. Das Ziel der Revision müsse es aber doch sein, das Bundesgericht zu entlasten. Karin Keller-Sutter zeigte sich zwar für beide Möglichkeiten offen – beide Seiten hätten gute juristische Argumente vorgebracht, erklärte sie. Der Bundesrat habe sich aber letztlich aufgrund der politischen Rückmeldungen für ein Beibehalten der Verfassungsbeschwerde ausgesprochen. Mit 132 zu 46 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgte der Nationalrat in diesem Punkt schliesslich der Kommissionsmehrheit. Die Nein-Stimmen stammten aus der geschlossenen CVP-Fraktion und einer Mehrheit der BDP- und der FDP-Fraktion. Nicht das Bundesgericht solle entscheiden, wann ein Fall wichtig sei und wann nicht; stattdessen solle die Chance für eine Beschwerde allen offen gelassen werde, fasste Matthias Aebischer die Mehrheitsstimmung im Ratssaal zusammen. Mit 108 zu 76 Stimmen (1 Enthaltung) wurde der Entwurf an den Ständerat weitergereicht. Die Grünen und die SVP sprachen sich auch nach den Änderungen in der Detailberatung gegen den Entwurf aus. Der oberste Bundesrichter Ulrich Meyer zeigte sich in der Presse enttäuscht über den Entscheid der Volkskammer. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde generiere Leerläufe, weil damit Hunderte von aussichtslosen Beschwerden eingereicht würden. Die meisten Beschwerden würden sich nämlich darauf beziehen, dass ein Gericht den Sachverhalt nicht richtig festgestellt habe. Das Bundesgericht könne aber lediglich die Korrektheit eines Verfahrens prüfen. Meyer appellierte an den Ständerat, die Institution Bundesgericht zu retten.⁹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 15.04.2019
MARC BÜHLMANN

Anfang November 2018 geriet Bundesanwalt Michael Lauber aufgrund verschiedener Vorkommnisse im Rahmen der **Strafuntersuchung im Zusammenhang mit der Fédération Internationale de Football Association (Fifa)** stark unter Druck. Das auch international stark beachtete Strafverfahren war 2015 wegen Verdachts auf ungetreue Geschäftsbesorgung, auf Geldwäscherei sowie auf die Gewährung unrechtmässiger Vorteile zur Beeinflussung der Vergaben der Fussballweltmeisterschaften 2018 und 2022 an Mitglieder des Exekutivkomitees der Fifa gestartet worden. In der Zwischenzeit hatte der Fall riesige Dimensionen angenommen: 25 hängige Strafverfahren, Zusammenarbeit mit 15 Ländern, 45 Rechtshilfegesuche und 19 Terabytes an Daten, wusste die NZZ zu berichten.

Unter dem Namen «Football Leaks» enthüllte ein internationales Netzwerk im November 2018, dass sich Lauber während des laufenden Verfahrens zweimal mit dem im Februar 2016 zum neuen Fifa-Generalsekretär gewählten Gianni Infantino in einem Restaurant in Zürich bzw. Bern getroffen haben soll. Praktisch gleichzeitig wurde bekannt, dass der Abteilungsleiter «Wirtschaftskriminalität» der Bundesanwaltschaft und Chefermittler im Fifa-Fall, Staatsanwalt Olivier Thormann, kurz vor Veröffentlichung der Leaks vorsorglich freigestellt worden war. Verschiedene Parlamentsmitglieder und auch die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) kündigten in der Folge an, die Hintergründe dieser Treffen und der Freistellung abklären zu wollen. In den Medien wurden in der Folge zwei Fragen diskutiert: Weshalb Thormann, der schliesslich nicht mehr auf seinen Posten zurückkehrte, trotz nicht erhärtetem Verdacht gegen ihn suspendiert worden sei und weshalb die «Standortbestimmungen mit Verfahrensbeteiligten», wie die Bundesanwaltschaft die Treffen mit Infantino bezeichnete, ausserhalb der behördlichen Räumlichkeiten stattgefunden hätten und nicht protokolliert worden seien. In einer Pressekonferenz erklärte Lauber seine Treffen mit der Fifa-Führung. Es sei um eine Standortbestimmung gegangen und um die Entwicklung einer Strategie für die Führung des Verfahrens. Die Fifa sei Privatkläger und geschädigte Partei, daher sei es darum gegangen, abzuklären, ob der Weltfussballverband auch unter Infantino kooperativ bleiben würde. Eine Dokumentationspflicht gelte für solche koordinative und informelle Treffen nicht. Hinsichtlich Thormann sei er von Amtes wegen verpflichtet gewesen, abzuklären, ob dieser sich straffällig verhalten habe.

Die Medien berichteten trotz der Beteuerungen Laubers zunehmend skeptisch über die Affäre. Die NZZ schrieb noch Ende 2018 etwa von einer «nebulösen Nähe» zwischen der Fifa und der Bundesanwaltschaft. Ins mediale Fadenkreuz geriet dabei auch der Oberstaatsanwalt des Kantons Wallis und Jugendfreund des Fifa-Generalsekretärs,

Rinaldo Arnold, der laut NZZ die Treffen zwischen Lauber und Infantino eingefädelt und dafür von Infantino verschiedene Gefälligkeiten erhalten haben soll.

Eine neue Wendung erhielt die Geschichte Mitte April 2019. Das Verfahren gegen Arnold wurde zwar eingestellt – die Geschenke im Gesamtwert von rund CHF 20'000 seien aus einem freundschaftlichen Verhältnis heraus erfolgt –, im Rahmen der Untersuchungen stiess man aber auf Daten, die auf ein drittes Treffen zwischen Lauber und Infantino im Sommer 2017 in Bern hindeuteten, an dessen Inhalt sich aber niemand erinnern könne und das ebenfalls nicht protokolliert worden sei, so die NZZ. Auf die Frage der AB-BA im November 2018, ob weitere Treffen stattgefunden hätten, habe Lauber mit «Nein, nie auf Stufe Bundesanwalt» geantwortet, meldete der Tages-Anzeiger. Nicht nur diese Aussage, sondern auch der Zeitpunkt des Treffens müsse auf Misstrauen stossen, so die Medien. Rund ein halbes Jahr nach dem Treffen habe die Bundesanwaltschaft nämlich die Ermittlungen gegen Infantino selber eingestellt, die diesen in seiner Rolle als damaligen Uefa-Rechtschef betroffen und unter Korruptionsverdacht gestellt hätten.

Die AB-BA hatte in der Zwischenzeit die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen Lauber geprüft. Dieser setze nicht nur seine Karriere, sondern auch die millionenteuren Ermittlungen und das Ansehen der Schweiz aufs Spiel, kritisierte Hanspeter Uster, aktueller Präsident der AB-BA. Der Fifa-Komplex sei systemrelevant geworden. Zudem könnten solche nicht protokollierte Treffen von den Verteidigern einer anklagenden Partei als Befangenheit der Bundesanwaltschaft in einen Prozess eingebracht werden.

In der Folge wurden die Kritiken mit der Wiederwahl Laubers für die Amtszeit 2020 bis 2023, die für die Sommersession 2019 geplant war, verknüpft. Verschiedene Parlamentsmitglieder meldeten sich zu Wort. «Ein Bundesanwalt, der die Wahrheit verschweigt oder der lügt, ist nicht tragbar», liess sich etwa Christa Markwalder (fdp, BE) im Sonntags-Blick zitieren. Ein Bundesanwalt mit Gedächtnislücken sei nicht haltbar, meinte auch Elisabeth Schneider-Schneiter (cvp, BL) im «Blick». Lauber bestätigte in einem Radiointerview, sich nicht mehr an das Treffen erinnern zu können und beteuerte seine Absicht, zur Wiederwahl antreten zu wollen.¹⁰

BERICHT
DATUM: 25.04.2019
MARC BÜHLMANN

Tätigkeitsberichte von Bundesbehörden seien nicht der Stoff, auf den sich Medien stürzten, kommentierte die NZZ. Dies sei freilich beim **Jahresbericht 2018 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft** (AB-BA) für einmal anders, da es im Rahmen der Ereignisse rund um die Treffen des Bundesanwaltes Michael Lauber mit Fifa-Präsident Gianni Infantino die Öffentlichkeit interessiere, was die Aufsichtsbehörde dazu meine. Auch die Präsentation des Jahresberichts war anders als in früheren Jahren von einer Medienkonferenz begleitet, die der im Vorjahr gewählte, neue Präsident der AB-BA, Hanspeter Uster, einberufen hatte. Zum ersten Mal enthielt ein AB-BA-Jahresbericht zudem Weisungen an den Bundesanwalt. Erstens solle die Revision des Memorandums zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Nachrichtendienst über die Abläufe der Zusammenarbeit hinsichtlich Prävention und Strafverfolgung eingeleitet werden. Zweitens, und bezugnehmend auf die medial stark beachtete Fifa-Geschichte, seien in Zukunft Gespräche mit Parteien oder anderen Verfahrensbeteiligten zu dokumentieren. Im Raum stand zudem der Vorwurf, Lauber habe die AB-BA bezüglich eines dritten Treffens angelogen.

Es knirsche hörbar zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde, urteilte die NZZ, was aber gut sei, weil die AB-BA bisher sehr pfleglich mit der von ihr zu überprüfenden Bundesanwaltschaft umgegangen sei.¹¹

ANDERES
DATUM: 10.05.2019
MARC BÜHLMANN

Aufgrund der Vorkommnisse im Untersuchungsfall Fifa stellte die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) in einer Pressekonferenz Ende April die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen Bundesanwalt Michael Lauber in Aussicht. Die Frage stand im Raum, ob Lauber die Aufsichtsbehörde angelogen hatte, indem er ein drittes Geheimtreffen mit Fifa-Generalsekretär Gianni Infantino nicht erwähnt hatte, obwohl er, nachdem aufgrund der sogenannten «Fussball-Leaks» bekannt geworden war, dass bereits zwei solche Treffen stattgefunden hatten, explizit danach gefragt worden sei. Weil Laubers Wiederwahl bevorstand und die Gerichtskommission (GK) Mitte Mai das Wahlgeschäft für die Sommersession vorbereiten wollte, eilte die Abklärung durch die AB-BA.

Am 10. Mai gab die Aufsichtsbehörde dann bekannt, eine **Disziplinaruntersuchung gegen Michael Lauber** zu eröffnen. Man wolle dafür einen externen Spezialisten

einsetzen, um Unabhängigkeit zu garantieren. Die Eröffnung der Untersuchung präjudiziere deren Ergebnis «in keiner Art und Weise», explizierte die AB-BA in ihrer Medienmitteilung. Je nachdem wie der Expertenbericht ausfällt, kann die AB-BA drei mögliche Sanktionen verhängen: eine Verwarnung, einen Verweis oder, als schärfste Massnahme, eine Lohnkürzung von maximal 10 Prozent während eines Jahres.

Gleichentags nahm Lauber an einer Pressekonferenz ziemlich «heftig» und «geharnischt» Stellung (NZZ). Er werde vorverurteilt und es werde nicht in Betracht gezogen, dass er die Wahrheit sage, so der Bundesanwalt. Es gebe kein Vertrauen mehr zwischen ihm und der Aufsichtsbehörde. Er werde aber trotzdem zur Wiederwahl antreten – «jetzt erst recht» (Blick). Das Verfahren und seine Wiederwahl dürften nicht vermischt werden, weil das Parlament seine Arbeit der letzten acht Jahre zu beurteilen habe. Lauber kündigte zudem an, dass er sich mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln wehren werde.

In den Medien wurde vermutet, dass die Affäre wohl auf einen Zweikampf zwischen Michael Lauber und Hanspeter Uster, dem Präsidenten der AB-BA hinauslaufe. Le Temps sah dunkle Wolken gegen Lauber aufziehen und der Sonntags-Blick prophezeite einen «brutalen Fight» zwischen dem Bundesanwalt und seinem Aufseher.

In der Folge geriet auch Hanspeter Uster in den Fokus der Presse. Der ehemalige Zuger Regierungsrat und mitverantwortlicher Experte für die unter dem damaligen Bundesrat Christoph Blocher eingeleitete Reorganisation der Bundesanwaltschaft habe bereits 2011, also kurz vor Amtsantritt Laubers, gegen diesen «gestichelt» (Aargauer Zeitung). Uster wurde von der NZZ zwar als nüchtern, sachlich und konstruktiv beschrieben, er zeichne sich aber auch durch «missionarischen Eifer» aus. Nur einer der beiden werde den «filmreifen Kampf voller Animositäten und Emotionen» politisch überleben, kommentierte die Weltwoche.¹²

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 15.05.2019
MARC BÜHLMANN

Eigentlich wäre die **Wahl des Bundesanwalts für die Amtsperiode 2020-2023** in Form der Bestätigung des amtierenden Michael Lauber in der Sommersession 2019 vorgesehen gewesen. Lauber, der 2011 vom Parlament gewählt und 2015 schon einmal in seinem Amt bestätigt worden war, galt lange Zeit als Glücksgriff für die oberste Strafbehörde des Bundes und seine Wiederwahl als unbestritten. Die zunehmende Kritik an der Bundesanwaltschaft im Allgemeinen und – vor allem aufgrund der Untersuchungen zur Fifa – an der Person Laubers selber, änderten die Ausgangslage allerdings ziemlich drastisch. Ende April 2019 wurde bekannt, dass Lauber im Rahmen ebendieser Fifa-Untersuchung ein informelles Treffen mit dem Fifa-Generalsekretär Gianni Infantino verschwiegen hatte, was die Gerichtskommission (GK), die sich mit der Vorbereitung der Wahl und einer allfälligen Empfehlung Laubers zur Wiederwahl befasste, dazu bewog, auch in den Medien laut über eine Verschiebung der Wahl nachzudenken. Die Wahl könne auch erst im Herbst oder noch später durchgeführt werden, gab GK-Mitglied Lorenz Hess (bdp, BE) zu bedenken. Man müsse den Fall zuerst sauber aufarbeiten, wolle dem Bundesanwalt auf den Zahn fühlen und abwarten, wie die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) die Situation beurteile. Sibel Arslan (basta, BS), ebenfalls Mitglied der GK, legte Lauber gar nahe, über einen Rücktritt nachzudenken.

Anfang Mai eröffnete die AB-BA dann tatsächlich ein Disziplinarverfahren gegen Lauber.

Bevor sich die GK über das weitere Vorgehen absprach, wollte sich die Geschäftsprüfungskommission beider Räte (GPK) ein Bild von der Situation machen und lud deshalb sowohl Lauber als auch den AB-BA-Präsidenten Hanspeter Uster und dessen Vorgänger Niklaus Oberholzer zu einer Anhörung ein, die zugunsten Laubers ausfiel. Die GPK fand nämlich keine Anhaltspunkte, weder für einen begründeten Verdacht für eine vorsätzliche Verletzung der Amtspflichten noch für eine Infragestellung der persönlichen oder fachlichen Eignung – was juristische Bedingungen für eine Empfehlung zur Nichtwiederwahl gewesen wären. Die GPK verzichtete deshalb auf eine entsprechende Warnung an die GK.

Lauber habe bei der Anhörung dem Vernehmen nach sehr gut abgeschnitten und er habe nach wie vor grossen Rückhalt im Parlament, kommentierte etwa die NZZ die Entscheidung der GPK. Freilich forderten zahlreiche Mitglieder ebendieses Parlaments auch immer wieder lautstark den Rücktritt Laubers – so etwa Alfred Heer (svp, ZH) oder Carlo Sommaruga (sp, GE) via Sonntags-Zeitung.

Die GK selber entschied sich dann am 15. Mai einstimmig für eine Verschiebung der Wiederwahl von der Sommer- auf die Herbstsession. Der Entscheid sei nicht als

Misstrauensvotum zu verstehen, sondern man wolle in der «aufgeheizten Situation» nichts überstürzen, erklärte GK-Mitglied Matthias Aebischer (sp, BE) der Presse. Zudem sei es gut, den Zwischenbericht der AB-BA zur Disziplinaruntersuchung abzuwarten, der für Ende August 2019 vorgesehen sei.¹³

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 19.06.2019
MARC BÜHLMANN

In der letzten Woche der Sommersession 2019 stand für die Vereinigte Bundesversammlung die **Wahl der stellvertretenden Bundesanwälte** an, da die Amtsperiode mit Jahresschluss zu Ende gehen würde. Die Bisherigen, Ruedi Montanari und Jacques Rayroud, stellten sich für die neue Amtsperiode 2020 bis 2023 wieder zur Wahl. Eigentlich hätte gleichzeitig auch die Bestätigung des amtierenden Bundesanwaltes Michael Lauber durchgeführt werden sollen. Da gegen diesen aber ein Disziplinarverfahren eingeleitet worden war, hatte die AB-BA empfohlen, dessen Wahl zu verschieben. Die GK entschied sich sodann einstimmig, die beiden Stellvertreter, gegen die weder von den beiden GPK noch von der FinDel Beanstandungen vorgebracht worden waren, in der Sommersession zur Bestätigung zu empfehlen, die allfällige Wiederwahl Laubers aber auf den Herbst zu verschieben. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier folgten der Empfehlung und wählten die beiden Stellvertreter mit 207 von 233 Stimmen. 24 Stimmzettel wurden leer eingegeben.¹⁴

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 04.09.2019
MARC BÜHLMANN

Weil Bundesanwalt Michael Lauber Mitte Juni vom Bundesstrafgericht in der Fifa-Untersuchung für befangen erklärt worden war, schienen die **Chancen für seine Wiederwahl im Herbst noch weiter zu sinken**. So äusserte sich auf jeden Fall Sebastian Frehner (svp, BS) in der NZZ. Auch Corina Eichenberger (fdp, AG) sah die Position Laubers nun noch geschwächerter als vorher und Beat Rieder (cvp, VS) wies darauf hin, dass die Gerichtskommission (GK) mit ihrem Entscheid, die Wahl auf den Herbst zu verschieben, wohl richtig gelegen habe. Nicht wenige Parlamentsmitglieder, so etwa Carlo Sommaruga (sp, GE) oder Marco Romano (cvp, TI), forderten Lauber auf, die Konsequenzen zu ziehen und sich nicht mehr zur Verfügung zu stellen. Ansonsten winke ihm wohl eine Abwahl, prognostizierte das St. Galler Tagblatt.

Für Unruhe sorgten zudem die Ereignisse im Rahmen der Disziplinaruntersuchung gegen Lauber, die von der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) ausgelöst worden war. Die AB-BA hatte aus Gründen der Objektivität und der fehlenden eigenen Zeit einen emeritierten Strafrechtsprofessor für die Untersuchungen angestellt, wogegen Lauber vor Gericht erfolgreich rekurrierte. Die Medien urteilten, dass solche «juristischen Finessen» Laubers bei den Parlamentariern wohl eher schlecht ankämen. Matthias Aebischer (sp, BE), Mitglied der GK, die eigentlich auch auf der Basis dieser nun verzögerten Disziplinaruntersuchung im August über die Empfehlung für eine Wiederwahl Laubers entscheiden wollte, sprach von einem «unsäglichen Hickhack».

Lauber erwuchs allerdings auch Unterstützung. Vor allem in der Person von Claude Janiak (sp, BL), der Mitte August von einer Kampagne gegen den Bundesanwalt sprach. Er warnte davor, dass eine Nicht-Wiederwahl der offiziellen Schweiz grossen Schaden zufügen würde, das dies ein Signal wäre, dass man Strafverfolger eliminiere, wenn sie «jemandem auf die Füsse getreten sind», so der Baselbieter Ständerat in der Basler Zeitung. Janiak versuchte klarzustellen, dass die vor allem in den Medien immer wieder aufgeführten und kritisierten Gespräche mit Infantino nicht rechtswidrig seien, sondern in solchen komplexen Verfahren dazu gehörten. Sie nicht zu protokollieren sei ebenfalls kein rechtlicher Verstoss. Janiak äusserte sich in diesem Interview zudem über den Präsidenten der AB-BA, Hanspeter Uster. Dieser sei wohl ein «Kontrollfreak», der ins Operative reinrede, was aber nicht die Rolle einer Aufsichtsbehörde sei und wogegen sich Lauber nun zurecht wehre. In einem Gastkommentar in den AZ-Medien doppelte Janiak nach und erinnerte daran, dass sich der Bundesanwalt nichts habe zuschulden lassen kommen. Eine Nichtwiederwahl wäre aber eigentlich nur gerechtfertigt, wenn dieser grob fahrlässig seine Amtspflichten schwer verletzt hätte. Ähnlich äusserte sich Matthias Aebischer (sp, BE) gegenüber Radio SRF. Die Gerichtskommission könne fast nicht anders, als Lauber zur Wiederwahl zu empfehlen, weil ihm keine gravierenden Fehler vorgeworfen werden könnten. In einem weiteren Gastbeitrag wurde dann wiederum Janiak von Strafrechtsprofessor Mark Pieth kritisiert. Der Basler Rechtsanwalt dürfe sich als GPK-Mitglied nicht in der Öffentlichkeit äussern. Die Causa Lauber füllte die Medienspalten.

Die GK lud dann kurz vor ihrem Entscheid über den Wahlvorschlag sowohl Lauber als auch Uster noch einmal an eine Kommissionssitzung Ende August ein. Danach entschied die GK, ihren Entscheid zu vertagen. Dem Bundesanwalt sei es nicht gelungen, alle Zweifel auszuräumen. Das Verfahren nach einem Antrag auf Nichtwiederwahl, den Sibel Arslan (basta, BS) und ein weiteres Mitglied der GK einreichten, sieht vor, dass der in Frage gestellte Bundesanwalt noch einmal schriftlich gegen die Vorwürfe Stellung nehmen kann. Am Termin für die Wahl werde jedoch nicht mehr gerüttelt, gab die GK ebenfalls bekannt. Dieser werde auf den 25. September gelegt.

Am 4. September, also eine Woche nach der Sitzung und nachdem sie die schriftliche Stellungnahme Laubers konsultiert hatte, entschied die GK schliesslich mit 9 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung, die Wiederwahl Laubers nicht zu empfehlen. Die Kommission begründete ihren Entscheid vor den Medien mit den Beschlüssen des Bundesstrafgerichts, das Lauber im Fifa-Strafverfahren für befangen gehalten und ihm eine Verletzung der Strafprozessordnung vorgeworfen habe. In die Beurteilung der GK sei auch das «uneinsichtige Verhalten» Laubers und sein «Gegenangriff» auf die AB-BA eingeflossen, gab Lorenz Hess nach der Sitzung zu Protokoll. Das Urteil sei «zu zwei Dritteln juristisch und zu einem Drittel politisch begründet» – so Hess weiter. Die GK-Mitglieder, die für eine Wiederwahl gestimmt hatten – darunter etwa Christian Lüscher (fdp, GE) – gaben zu bedenken, dass Lauber viel Gutes bewirkt habe und die Polemiken um die informellen Treffen seinen gesamten Leistungsausweis nicht beeinträchtigen sollten. Eine Nichtwiederwahl gefährde die Bundesanwaltschaft als Institution. Lauber selber gab bekannt, seine Kandidatur für die Amtsperiode 2020 bis 2023 aufrecht zu erhalten.

Die Medien sahen die Wiederwahlchancen für Lauber aufgrund der abschlägigen Empfehlung der GK allerdings nur noch als gering an. Zwar müsse sich das Parlament nicht an die Empfehlung halten, es sei aber wohl «zu viel Geschirr zerschlagen», wie etwa die NZZ kommentierte, als dass es sich noch zu einer Wiederwahl bewegen liesse. Weil er gegen alle gerichtlich vorgehe, die sich ihm in den Weg stellten, sei eine konstruktive Zusammenarbeit kaum noch denkbar. Lauber habe sich in seinem eigenen Fall verheddert und die Kontrolle über sein Image verloren, urteilte auch der Tages-Anzeiger. Es fehle ihm an Demut, befand der «Blick». Von jemandem in dieser Position dürfe mehr Souveränität erwartet werden.¹⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.09.2019
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrssession 2021 folgte der Nationalrat mit 137 zu 49 Stimmen der Empfehlung seiner RK-NR und versenkte die parlamentarische Initiative der SVP, mit der diese **Reformen hinsichtlich der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft** gefordert hatte. Konkret wollte die SVP die aktuelle Aufsichtsbehörde (AB-BA) mit einer durch das EJPD und das Bundesgericht geteilten Aufsicht ersetzen. Während das Departement die administrativen und arbeitsrechtlichen Aspekte beaufsichtigen könnte, läge die fachliche Überwachung beim höchsten Schweizer Gericht. Damit werde vor allem auch die politische Unabhängigkeit der Aufsicht gewahrt, was mit der AB-BA augenscheinlich nicht gelinge, wie die SVP in ihrer Begründung mit Seitenhieb auf die Causa Michael Lauber ausführte.

Das Parlament trage eine Mitverantwortung dafür, dass «das System verpolitisiert» sei, und dagegen müsse man etwas tun, warb Pirmin Schwander (svp, SZ) in der Ratsdebatte für die Initiative seiner Partei. Die AB-BA sei «offensichtlich ein Fehlschlag» und vermöge nichts am «strukturellen Problem bei der Bundesanwaltschaft» zu ändern, meinte auch Mauro Tuena (svp, ZH). Die Kommission, die sich relativ knapp mit 13 zu 12 Stimmen gegen Folgegeben ausgesprochen hatte, sei sich bewusst, dass Handlungsbedarf bestehe, führte in der Folge Sibel Arslan (basta, BS) als Kommissionssprecherin aus. Die bisherige Lösung schein sich tatsächlich nicht zu bewähren. Während die eine Hälfte der Kommission aber durch eine Aufteilung der Aufsicht Verbesserungen erwarte, befürchte die andere Hälfte, dass die Kompetenzkonflikte bei der Aufsicht durch eine Aufteilung nur noch grösser würden. Immerhin sei man sich aber einig gewesen, dass die Ergebnisse einer Inspektion durch die GPK abgewartet werden sollten, mit der die Probleme bei der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft untersucht würden. Dieser Meinung schien auch die Ratsmehrheit zu sein. Lediglich die 49 anwesenden Fraktionsmitglieder der SVP unterstützten den Vorstoss ihrer Fraktion.¹⁶

Bevor die Vereinigte Bundesversammlung zur mit Spannung erwarteten Wiederwahl des Bundesanwaltes Michael Lauber schritt, hatte sie eine **Ersatzwahl für die Aufsichtsbehörde der Bundesanwaltschaft** (AB-BA) vorzunehmen. Obwohl auch die AB-BA rund um die Bestätigungswahl Laubers in den medialen Fokus und teilweise in die Kritik geraten war, war die Wahl von Luzia Vetterli, die für den Rest der Amtsperiode 2019–2022 den Platz der zurückgetretenen Tamara Erez einnahm, gänzlich unbestritten. Die Luzernerin, die für die SP im Grossen Stadtrat Luzern gesessen hatte, erhielt 225 von 226 gültigen Stimmen. 18 der 244 eingelangten Wahlzettel waren leer geblieben und einer enthielt einen anderen Namen. Zwei Mitglieder der AB-BA müssen in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen oder Anwälte sein – neben einem Mitglied des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts sowie drei Fachpersonen, die weder einem eidgenössischen Gericht angehören noch in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sein dürfen. Vetterli, wie Erez Anwältin, hatte sich gegen acht Bewerber und drei Bewerberinnen durchgesetzt. Als langjähriges Mitglied und Präsidentin der Stadtluzerner Geschäftsprüfungskommission kenne Vetterli die Herausforderungen einer Aufsichtsbehörde aus erster Hand, so die Begründung der GK in ihrer Wahlempfehlung.¹⁷

Nach der medial breit begleiteten Empfehlung der Gerichtskommission (GK), Bundesanwalt Michael Lauber nicht für eine Wiederwahl zu empfehlen, starteten in den Medien die Spekulationen, wie sich das Parlament zur Frage entscheiden würde. Lauber habe in allen Fraktionen Gegner und Unterstützer, wusste etwa die NZZ zu berichten. Der Bundesanwalt selber wollte in Fraktions-Hearings seine Position darlegen.

In die Diskussionen schaltete sich auch die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz ein. Sie forderte die Wiederwahl von Lauber. Nicht nur die Fortsetzung entscheidender Projekte würde ansonsten aufs Spiel gesetzt, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gefährdet, die unter Lauber sehr gut funktioniere.

Die Wiederwahl Laubers wurde zudem vermehrt auch unter institutionellen Gesichtspunkten diskutiert. So weibelte etwa Daniel Jositsch (sp, ZH) für sein Postulat, mit dem er eine Evaluation von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft forderte. Auch der Tages-Anzeiger machte institutionelle Mängel aus: Es liege ein Systemfehler vor, wenn ein Bundesanwalt Wahlkampf betreiben müsse. In der Tat hatte Lauber laut Tages-Anzeiger ein PR-Büro engagiert, um die Parlamentsmitglieder von seiner Wiederwahl zu überzeugen. Zahlreich waren die Vorschläge, wieder zum alten System zurückzukehren, bei dem der Bundesrat für die Wahl des Bundesanwaltes verantwortlich gewesen war, bevor das Parlament 2011 einen Systemwechsel beschlossen hatte.

In den Medien wurde auch die Frage gestellt, weshalb sich Lauber das antue und nicht einfach zurücktrete. Die Aargauer Zeitung vermutete einen pekuniären Grund: Bei einer Abwahl winke ein Jahreslohn, bei einem Rücktritt ginge Lauber wohl leer aus. Der «Blick», der Lauber «gegen den Untergang» rudern sah, fragte sich zudem, wer die Kosten für das PR-Büro und den Anwalt Laubers bezahle. In der Tat eine offene Frage, wie auch die Bundesanwaltschaft selber bestätigte.

Mitte September, zwei Wochen vor dem vorgesehenen Wahltermin, trat Lauber vor der FDP- und der CVP-Fraktion auf. Die FDP empfahl ihn nach dem Gespräch deutlich zur Wiederwahl; dies aus Respekt gegenüber der Unabhängigkeit der Institutionen, wie die Partei, die als «Heimbasis Laubers gilt» (Aargauer Zeitung), verlauten liess. Die CVP, die neben Lauber auch den Präsidenten der Aufsichtsbehörde AB-BA, Hanspeter Uster, eingeladen hatte, gab hingegen keine Wahlempfehlung ab, um eine «Politisierung der Wahl» zu vermeiden, wie die Partei verlautbarte.

Der Vize-Präsident der SP, Beat Jans (sp, BS), verriet der Sonntags-Zeitung, dass seine Fraktion «grossmehrheitlich» gegen Lauber stimmen werde. Er sei für die meisten aufgrund seines Verhaltens nicht wählbar, zudem fehle ihm die Glaubwürdigkeit und Souveränität, um die Bundesanwaltschaft weiter zu führen. Weil auch die SVP in einer früheren Konsultativabstimmung mehrheitlich gegen Lauber gestimmt habe, die Grünen und die BDP den Antrag auf Nicht-Wiederwahl in die GK getragen hätten und auch die CVP gespalten sei, war für die Sonntags-Zeitung «die Rechnung schnell gemacht»: die nötigen 124 Stimmen für eine Abwahl kämen bei weitem zusammen.

Allerdings schien sich das Blatt eine Woche vor dem Wahltermin aufgrund weiterer Hearings von Lauber bei den Grünen und der SVP wieder zu wenden. Während die Grünen Stimmfreigabe beschlossen, um das Stimmgeheimnis zu wahren, nahm die SVP-Fraktion eine eigentliche Wende – die «Tribune de Genève» sprach von «tourner

casaque» – vor und begründete wie die FDP eine Woche zuvor, dass die Kontinuität der Strafverfolgung gewährleistet werden müsse und sich die Fraktion deshalb mehrheitlich hinter Lauber stelle. In den Medien nicht genannte Insider wollten wissen, dass Lauber innerhalb der Partei nach wie vor umstritten sei. Für den Stimmungswandel habe Adrian Amstutz (svp, BE) gesorgt, der erklärt habe, man könne nicht jemanden wegen eines einzigen Fehlers in die Wüste schicken. Die SVP forderte zudem mittels parlamentarischer Initiative Reformen bei der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft. Für eine weitere «Überraschung» (NZZ) sorgte dann einen Tag vor dem Wahltermin die SP. Obwohl die drei GK-Mitglieder der SP-Fraktion die Empfehlung für eine Nicht-Wiederwahl Laubers unterstützt hatten, empfahl eine knappe Mehrheit der sozialdemokratischen Fraktion, Lauber zu bestätigen. Allerdings seien bei der entsprechenden Fraktionsabstimmung zahlreiche Mitglieder nicht mehr anwesend gewesen – so die NZZ weiter. Nicht zu den Hearings äusserte sich die GLP und die BDP hatte ganz darauf verzichtet, Lauber anzuhören.

Am Wahltag legten die Sprecherin und der Sprecher der GK noch einmal die Gründe ihres Mehrheitsbeschlusses mit der Empfehlung der Nicht-Wiederwahl dar. Die Minderheitsposition wurde offiziell von der FDP- und der SVP-Fraktion gestützt. Christian Lüscher (fdp, GE) und Raphaël Comte (fdp, NE) verteidigten diese in ihren Voten. Auch der Fraktionschef der CVP ergriff das Wort. Er erinnerte daran, dass die CVP keine Empfehlung abgebe und plädierte an die Mitglieder der Vereinigten Bundesversammlung mit ihrem Gewissen zu entscheiden.

Die **Wahl** fiel schliesslich erwartet knapp aus und zwar **zugunsten Laubers** – was vor wenigen Tagen in den Medien kaum für möglich gehalten worden war. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier hatten die Möglichkeit, den Wahlzettel unverändert mit dem Namen Lauber einzulegen oder aber diesen Namen durchzustreichen. Letzteres war auf 114 Wahlzetteln der Fall gewesen. Weil aber 129 der 243 eingelangten Wahlzettel den Namen Lauber noch trugen, übersprang dieser das absolute Mehr von 122 Stimmen, wenn auch ziemlich knapp. Da von der Tribüne aus ziemlich gut sichtbar war, wer den Namen durchstrich, bzw. wer einen Stift zur Hand nahm und wer nicht, wurde in der Folge in den Medien von einem «Kugelschreiber-Gate» gesprochen, da das Wahlgeheimnis nicht gewahrt gewesen sei.

In den Medien wurde der Erfolg Laubers auch mit seinem ausgezeichneten Lobbying erklärt. Er habe wohl aber auch bei den Hearings überzeugt, wie zahlreiche Parlamentsmitglieder in den Medien bestätigten. Während die befürwortenden Parlamentsmitglieder vor den Medien die Institution betonten, deren Ruf verteidigt worden sei, machten die Gegnerinnen und Gegner der Wiederwahl keinen Hehl aus ihrer Abneigung gegen den Bundesanwalt. Fast die Hälfte des Parlaments misstrauete Lauber, was keine guten Voraussetzungen für die nächsten vier Jahre seien, schrieb etwa Carlo Sommaruga (sp, GE) der NZZ ins Notizheft. Lauber selber bedankte sich in einem kurzen Statement bei Familie und Freunden für die Unterstützung. Er werde sich weiterhin für eine moderne Strafverfolgung einsetzen. Die knappe Wiederwahl wurde in den Medien auch als Denkkettel bezeichnet. Man müsse jetzt die Disziplinaruntersuchung abwarten, die allerdings an politischer Bedeutung verloren habe. Zudem verlangten die Kommentatorinnen und Kommentatoren ein Überdenken der institutionellen Strukturen. Die Bestätigung Laubers sei nur eine kurze Atempause – so die «Tribune de Genève». Ruhe werde so schnell keine einkehren, urteilte die Aargauer Zeitung. Der «Blick» prophezeite gar, dass der angeschlagene Bundesanwalt wohl kaum vier Jahre durchhalten werde. Das Parlament habe niemandem einen Gefallen getan. Der Tages-Anzeiger bezeichnete die Wiederwahl Laubers durch «das mutlose Parlament» gar als «Fehler». Die Aargauer Zeitung wusste tags darauf zu berichten, dass Lauber bei der SP auch Stimmen geholt habe, weil er während des Hearings versprochen habe, zurückzutreten, wenn das Disziplinarverfahren für ihn negativ ausfallen werde.¹⁸

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 30.09.2019
MARC BÜHLMANN

Der **Bundesanwalt Michael Lauber**, der seit 2012 lange Zeit als «zupackender und kommunikativer» oberster Strafverfolger viele Lorbeeren geerntet hatte, **geriet 2019** nicht nur aufgrund der Fifa-Affäre, **immer stärker in die mediale Kritik**.

Die negative Presse nahm fast wöchentlich an Umfang zu: Bemängelt wurde etwa der starke Anstieg hängiger Strafuntersuchungen, die sich seit Laubers Amtsantritt beinahe verdoppelt hätten, obwohl die Bundesanwaltschaft personell um ein Drittel angewachsen sei, wie der Sonntags-Blick aufzeigte. Zudem strecke die Behörde jedes Jahr öfter die Waffen und sistiere teilweise jahrealte Untersuchungen, ohne dass es zu Anklagen komme – so das Sonntagsblatt weiter. Anfang Jahr berichtete der Tages-Anzeiger, dass die Bundesanwaltschaft vom Bundesstrafgericht wegen eines

Verfahrensmangels eine scharfe Rüge erhalten habe. Die Wochen-Zeitung warf Lauber «Beisshemmungen» gegenüber Grossbanken vor. Für mediale Aufmerksamkeit sorgte zudem die von Lauber angeordnete Absetzung der Leiterin der Abteilung «Völkerstrafrecht und Rechtshilfe» im April. Ehemalige Mitarbeiter übten im «Blick» Kritik an Laubers Führungsstil. Er ernte gerne Lorbeeren, gebe Kritik aber nach unten weiter. Bei vielen Mitarbeitenden herrsche «ein Klima der Angst». In vielen Fällen entscheide Lauber alleine. Auch das St. Galler Tagblatt urteilte, der Bundesanwalt sei mächtiger als der Bundesrat. Er habe eine für Schweizer Verhältnisse unübliche Machtfülle und entscheide alleine über die Wahl oder Abwahl von Staatsanwälten sowie über Verfahrensfragen. Erschwerend komme die Schwäche der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hinzu, die mit 110 Stellenprozenten die Bundesanwaltschaft mit rund 240 Mitarbeitenden kontrollieren müsse.

Positive Medienberichte über die Bundesanwaltschaft wurden – wie schon 2018 – seltener. Die NZZ erinnerte zwar daran, dass Lauber keine krassen Verfehlungen vorgeworfen werden könnten. Es sei zudem unbestritten, dass er seine Behörde gut ausgerichtet und effizient reorganisiert habe, was bei der Internationalisierung der Kriminalität auch unbedingt notwendig sei. Die «Häufung von handwerklichen Fehlern» in letzter Zeit mache den amtierenden Bundesanwalt jedoch angreifbar. Kritisiert wurde zudem, dass der sonst «eloquente Erklärer» (Tages-Anzeiger) abtauche, wenn man von ihm Erklärungen erwarte. Freilich nahm Lauber dann Mitte Mai Stellung zum gegen ihn angestregten Disziplinarverfahren, das aufgrund der Fifa-Affäre eingeleitet worden war und zur Verschiebung seiner Wiederwahl von der Sommer- auf die Herbstsession geführt hatte.

Damit beruhigte sich die Situation allerdings nicht. Lauber musste Anfang Juni gegen einen früheren Mitarbeiter aussagen, der auf einer Russlandreise Geschenke angenommen haben soll. Dies wurde in den Medien breit kommentiert, obwohl dem Bundesanwalt in diesem Prozess nichts vorgeworfen werden konnte. In der Aargauer Zeitung wurde dann allerdings kolportiert, dass zwischen der Bundesanwaltschaft und der russischen Generalstaatsanwaltschaft enge Beziehungen gepflegt würden: «Lauber geht vor den Russen in die Knie», titelte das Blatt. Die Weltwoche sprach von «Mauscheleien» und einem «Festival der Befangenheit». Da sich der Mitarbeiter unter anderem auf eine Bärenjagd habe einladen lassen, wurde in den Medien in Zusammenhang mit dieser Geschichte vom «Bärenjäger» berichtet.

Nach der Wiederwahl Laubers Ende September wurde es in den Medien dann aber auf einen Schlag wieder ziemlich still um die Bundesanwaltschaft.¹⁹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 30.09.2019
MARC BÜHLMANN

Ein Element im Rahmen der **Strafuntersuchung im Zusammenhang mit der Fédération Internationale de Football Association (Fifa)** war das in den Medien so bezeichnete «Sommermärchen-Verfahren» (Tages-Anzeiger), in welchem die Vergabe der Weltmeisterschaft 2006 an Deutschland untersucht und die Spitze des Deutschen Fussballbundes angeklagt werden sollte. Dieses drohe aufgrund des schleppenden Tempos der Bundesanwaltschaft zu verjähren, da die Verjährungsfrist 15 Jahre betrage. Die strittige Zahlung, die im Mittelpunkt dieser Untersuchung stand – dem Fifa-Funktionär Mohamed bin Hammam sollen CHF 10 Mio. überwiesen worden sein, um ihn günstig zu stimmen –, soll Ende April 2005 gemacht worden sein. Den in diesem Zusammenhang stehenden, international hohe Wellen werfenden Untersuchungen gegen Sepp Blatter, Franz Beckenbauer, die beiden Ex-Präsidenten des deutschen Fussballbundes, Theo Zwanziger und Wolfgang Niersbach, sowie gegen den Generalsekretär des Deutschen Fussballbundes Horst Schmidt und den Schweizer Ex-Fifa-Generalsekretär Urs Linsi drohten zudem Verzögerungen, weil aufgrund der Treffen Laubers mit Infantino tatsächlich ein Ausstandsbegehren, also ein Verdacht auf Befangenheit, beim Bundesstrafgericht eingereicht worden war. Darüber hinaus reichte Zwanziger bei der Bundesanwaltschaft eine Strafanzeige gegen Infantino wegen ungetreuer Geschäftsbesorgung ein. Und auch Blatter gab bekannt, rechtliche Schritte gegen seinen Nachfolger unternehmen zu wollen.

Öl ins Feuer – so die NZZ – goss dann auch noch der ehemalige Präsident der Uefa, Michel Platini. Er kolportierte via französische Medien, dass die Schweizer Bundesanwaltschaft just in dem Moment ein Strafverfahren gegen Josef Blatter und ihn eingeleitet habe – Platini stand unter Verdacht, von Blatter ein Honorar von CHF 2 Mio. erhalten zu haben –, als Platini sich für die Präsidentschaft der Fifa beworben habe. Zwei Monate vor der Eröffnung dieses Verfahrens habe ein Treffen zwischen Bundesanwalt Lauber und Infantino stattgefunden – Infantino wurde später zum Fifa-Präsidenten gewählt. In der Fachwelt wurde spekuliert, wie die Bundesanwaltschaft von der Millionen-Zahlung, die Grundlage für die Einleitung des Strafverfahrens gewesen war, Kenntnis haben konnte. Freilich räumte Platini ein, dass er keine Beweise habe.

Mitte Juni 2019 kam es dann zu «Laubers Waterloo», wie die Aargauer Zeitung titelte: Das Bundesstrafgericht erklärte den Bundesanwalt rückwirkend auf 2016 für befangen im Fifa-Fall. Lauber habe Verfahrensregeln verletzt und sich aktiv in laufende Verfahren eingemischt, wobei der Zweck sowie Inhalt der Treffen zwischen Lauber und Infantino nicht klar seien. Das Gebot der Gleichbehandlung aller Verfahrensbeteiligten sei missachtet worden. Wenn solche Treffen, wie Lauber stets beteuert habe, einer effizienten Beweissicherung und Sachverhaltsabklärung dienen würden, dann müssten sich diese auch in konkreten Verfahren niederschlagen, was bisher nicht der Fall sei, so das Gericht in seiner Begründung. Da das Urteil rechtskräftig war, musste Lauber beim Fifa-Dossier ab sofort in den Ausstand treten. Die Leitung des Verfahrens-Komplexes werde vom stellvertretenden Bundesanwalt Jacques Rayroud übernommen, der kurz zuvor vom Parlament in seinem Amt bestätigt worden war. Ob und wie sich diese «Schlappe» und dieses «Fiasko» (St. Galler Tagblatt) für den Bundesanwalt hinsichtlich seiner auf den Herbst verschobenen Wiederwahl auswirken würde, wurde zur zentralen Frage in den Medien. Die Stimmen, die seiner Bestätigung skeptisch gegenüberstünden, würden sich mit dem Befangenheitsurteil wohl noch mehren, urteilte die NZZ.

Doch die Geschichte war damit für Lauber noch nicht zu Ende. Er wehrte sich gegen den Entscheid des Bundesstrafgerichts, indem er einem der drei urteilenden Bundesrichter selber Befangenheit vorwarf. Lauber erkläre den Krieg, titelte Le Temps. Auf das mit dem Vorwurf verknüpfte Revisionsgesuch ging dann die Berufungskammer des Bundesstrafgerichts allerdings nicht ein – Befangenheitsentscheide seien keine revisionsfähigen Urteile, so die gerichtliche Begründung –, so dass der «Befreiungsschlag» zum «Rohrkrepieler» geworden sei, wie die Basler Zeitung Mitte Juli kommentierte.

Anfang August kam es dann zu ersten Anklagen gegen Spitzenfunktionäre aus dem Sommermärchen-Fall. Angeklagt wurden Zwanziger, Niersbach, Schmidt und Linsi. Ebenfalls angeklagt worden wäre Franz Beckenbauer. Da dieser aber aus gesundheitlichen Gründen nicht vernehmungsfähig war, wurde das Verfahren gegen ihn abgetrennt. Auch das Strafverfahren gegen Blatter wegen mutmasslicher ungetreuer Geschäftsbesorgung lief parallel weiter. Im Blick wurde gemutmasst, dass Lauber mit den Anklagen den «Befreiungsschlag» versuche, um seine «Karten auf eine Wiederwahl im September zu verbessern». Weil die Wiederwahl schliesslich Ende September gelang, wurde es in den Medien um die Fifa-Affäre bis Ende Jahr wieder still.²⁰

ANDERES
DATUM: 03.10.2019
MARC BÜHLMANN

Anfang Juli präsentierte die AB-BA den Leiter der **Disziplinaruntersuchung gegen Michael Lauber**, den emeritierten Staatsrechtsprofessor Peter Hänni, der von der Rechtsanwältin Sarah Duss und dem Rechtsanwalt Lukas Blättler unterstützt wurde. Fast zwei Monate hatte die AB-BA gebraucht, um einen Untersuchungsleiter zu finden. Es sei so viel Zeit verstrichen, weil es schwierig gewesen sei, Fachpersonen zu finden, die nicht befangen seien, erklärte die AB-BA. Der Bericht würde damit wohl nicht mehr vor dem auf die Herbstsession verschobenen Termin einer allfälligen Wiederwahl Laubers vorliegen – urteilten die Medien.

Lauber selber verpflichtete mit Lorenz Erni einen bekannten Strafverteidiger zur Wahrung seiner Interessen im Disziplinarverfahren. Als pikant wurde in den Medien bezeichnet, dass Erni in einem der Fifa-Untersuchungen den Angeklagten Sepp Blatter verteidigte. Hänni verfügte dann in der Tat, dass Erni wegen dieses Interessenkonfliktes Lauber nicht vertreten dürfe. Dagegen wiederum wehrten sich Lauber und Erni und erhielten vor dem Bundesverwaltungsgericht recht. Dieses urteilte nämlich, dass Hänni die Disziplinaruntersuchung gar nicht führen dürfe, da dies Aufgabe der AB-BA selber sei. Dieser «Sieg» Laubers vor Gericht (St. Galler Tagblatt) stiess wiederum bei den Mitgliedern der GK auf Befremden. Damit verkomplizierte sich ihre Aufgabe weiter, sagte Kommissionspräsident Jean-Paul Gschwind (cvp, JU) vor den Medien.

Immer häufiger wurde auch über strukturelle Probleme diskutiert. Die Aufsicht sei eine Fehlkonstruktion, meinte etwa Pirmin Schwander (svp, SZ). In der Tat habe man der Bundesanwaltschaft zu viel Unabhängigkeit zugeschanzt, indem man die Aufsicht dem Justizdepartement und dem Bundesstrafgericht entzogen und die AB-BA geschaffen habe. Auch die GPK wollte sich in der Folge der Sache annehmen und zur Klärung des divergierenden Aufsichtsverständnisses zwischen AB-BA und Bundesanwaltschaft eine Inspektion durchführen. Ein vom Ständerat in der Herbstsession an die GPK überwiesenes Postulat von Daniel Jositsch (sp, ZH) forderte ebenfalls eine Evaluation der Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft.

Eine weitere Wendung erhielt die Untersuchung Mitte September, also kurz vor der in der Herbstsession terminierten Wiederwahl Laubers. Hanspeter Uster beschwerte sich in einem Radiointerview, dass Lauber die Untersuchung aktiv behindere und angeforderte für die Untersuchung benötigte Dokumente nicht liefere.

Die Wiederwahl Laubers Ende September nahm dann der Disziplinaruntersuchung ein wenig politischen Druck weg. Zwar berichtete die Aargauer Zeitung, dass die Verjährungsfrist für die disziplinarische Verantwortlichkeit nur gerade ein Jahr betrage und Lauber deshalb auf Zeit spiele, in den Medien geriet die Untersuchung allerdings in der Folge bis Ende 2019 ein wenig in Vergessenheit.²¹

ANDERES
DATUM: 02.03.2020
MARC BÜHLMANN

Die **Disziplinaruntersuchung gegen Michael Lauber** war verzögert worden, weil das Bundesverwaltungsgericht im Sommer 2019 entschieden hatte, dass kein externes Untersuchungsmandat vergeben werden darf, sondern dass jemand aus der AB-BA selber die Untersuchung leiten müsse. Gegen dieses Urteil hatte die AB-BA Beschwerde eingereicht, es wurde aber Anfang 2020 vom Bundesgericht bestätigt. Die AB-BA habe generell kein Beschwerderecht, urteilte das Bundesgericht, was im Tages-Anzeiger als «Etappensieg für Michael Lauber» bewertet wurde.

In der Folge übernahm AB-BA-Mitglied Alexia Heine die Leitung der Disziplinaruntersuchung. Konkret ging es darum, herauszufinden, ob eine Amtspflichtverletzung vorlag, weil sich Lauber bei nicht protokollierten Geheimtreffen mit Fifa-Präsident Gianni Infantino abgesprochen und diesbezüglich gelogen haben soll. Heine galt als «sehr effiziente Person», wie die Aargauer Zeitung zu berichten wusste. Die gleiche Zeitung vermeldete freilich auch, dass Lauber nicht kooperiere, Informationen verweigere und die «gleiche Verteidigungstaktik wie US-Präsident Donald Trump in seinem Amtsenthebungsverfahren» wähle: «Stonewalling».

Anfang März 2020 legte die AB-BA dann die Resultate der Disziplinaruntersuchung vor und hielt darin schwerwiegende Amtspflichtverletzungen fest. Neben der Verletzung der Protokollierungspflicht fanden sich in der Liste der Vorwürfe etwa auch eine «Verweigerungshaltung gegenüber den Auskunfts- und Editionsaufrorderungen der AB-BA», «Übernahme der eigenen Anwaltskosten durch die Bundesanwaltschaft» – ein Punkt der im Blick besondere Empörung hervorrief –, «Verletzung der Treuepflicht», «Erstattung unwahrer Angaben gegenüber der AB-BA», «Illoyales Handeln» oder «Behinderung der Untersuchung». Als Sanktion verfügte die AB-BA eine einjährige Lohnkürzung von 8 Prozent, was insgesamt einer Reduktion des Jahreslohns um rund CHF 24'000 entsprach. Damit wählte die Aufsichtsbehörde allerdings nicht das schärfste Mittel, das ihr zur Verfügung stand, wären doch eine maximale Lohnkürzung von 10 Prozent oder aber ein Antrag auf Amtsenthebung möglich gewesen. Man habe keine Hinweise darauf gefunden, dass Lauber unrechtmässige Leistungen empfangen habe, was das mildere Urteil rechtfertige, so die AB-BA in ihrem Bericht.

Die Reaktionen auf den Untersuchungsbericht waren unterschiedlich. Verschiedene Parlamentsmitglieder äusserten sich konsterniert. Lorenz Hess (bdp, BE), Mitglied der Gerichtskommission (GK), sprach in der Aargauer Zeitung von einer «untragbaren Situation» und Matthias Aebischer (sp, BE) befürchtete einen «Reputationsschaden für die Schweiz». Es wurde allerdings auch darauf hingewiesen, dass Lauber die Möglichkeit habe, die Verfügung vor Bundesverwaltungsgericht anzufechten. Es sei deshalb zu früh für ein politisches Urteil über die Amtsführung des Bundesanwalts, gab Christian Lüscher (fdp, GE) zu Protokoll.

Die NZZ zeigte sich über die eher zurückhaltenden Stellungnahmen verwundert: Die «Schelte» gegen den Bundesanwalt verhalte im Parlament wohl auch deswegen, weil man Lauber ja erst kürzlich im Amt bestätigt habe. Die Aargauer Zeitung forderte den Rücktritt Laubers. Damit könne er «eine Art Grösse zeigen». Die NZZ wies darauf hin, dass die Politik eigentlich nur die Möglichkeit der Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens habe, weshalb Lauber als einziger mit einem Rücktritt dafür sorgen könne, dass die Bundesanwaltschaft wieder zur Ruhe komme. Der Tages-Anzeiger sah hingegen neben dem Rücktritt Laubers eine andere Möglichkeit: Würde nämlich das Bundesverwaltungsgericht als Berufungsinstanz zum Schluss kommen, dass die Aufsichtsbehörde übertrieben habe, dann müsste die Berechtigung derselben und vor allem ihres Präsidenten, Hanspeter Uster, in Frage gestellt werden. Christian Levrat schlug in der Tribune de Genève gar vor, dass am besten beide Protagonisten zurücktreten sollten. Er beurteilte die Arbeit von AB-BA-Präsident Uster als zu «brutal». Dieser unwürdigen Auseinandersetzung («match assez indigne») an der Spitze einer so wichtigen Institution müsse ein Ende bereitet werden, so Levrat. Diese Ansicht wurde auch in der Weltwoche vertreten. Man gewinne beim Lesen des Disziplinarberichts den

Eindruck, dass sich die AB-BA – «Hanspeter Uster und seine sechs Kollegen» – nicht an den Pflichtverletzungen Laubers störten, sondern «am unbotmässigen Verhalten des Bundesanwalts ihnen gegenüber». Die AB-BA habe sich in den ersten Jahren zu grosszügig gezeigt, der «furiore Uster» überschiesse nun aber in die andere Richtung, so das Wochenblatt.

Michael Lauber selber behielt sich rechtliche Schritte vor. In einer Ende März im Rahmen des «Fifa-Falls» ans Bundesstrafgericht gerichteten Stellungnahme, die der Aargauer Zeitung vorlag, wehrte sich der Bundesanwalt gegen die «unrechtmässig erstellte wie publizierte» Verfügung, die «einen persönlichkeitsverletzenden Inhalt» aufweise. Die Vorwürfe seien «konstruiert» und die Verfügung habe keine Rechtsgrundlage. Er werde sie deshalb anfechten und eine Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht einreichen. Dafür hatte Lauber aufgrund des im Rahmen der Covid-19-Massnahmen getroffenen Fristenstillstands bis Ende April 2020 Zeit.²²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.03.2020
MARC BÜHLMANN

Wenig überraschend folgte der Nationalrat einstimmig der kleinen Kammer und seiner ebenfalls geschlossenen RK-NR und versenkte die **Revision des Bundesgerichtsgesetzes** definitiv. Es handle sich eher um einen Nachruf als um eine Berichterstattung, kommentierte Kommissionssprecher Beat Flach (glp, AG). Die Vorlage, die auf ein 2007 eingereichtes Postulat Pfisterer (fdp, AG; Po. 07.3420) zurückgehe und verschiedene Motionen (Mo. 17.3357; Mo. 17.3353 und Mo. 17.3354) sowie eine parlamentarische Initiative Nidegger (svp, GE; Pa.lv. 16.461) hätte umsetzen sollen, werde nun «sittlich beerdigt». Letztlich sei die Vorlage an der Frage gescheitert, ob die subsidiäre Verfassungsbeschwerde durch eine neue Beschwerdemöglichkeit ersetzt werden solle. Man habe hier keine befriedigende Lösung gefunden, weshalb es letztlich besser sei, die Vorlage zu versenken. Die RK-NR sei aber der Meinung, dass die unbestrittenen Verbesserungen, welche die Vorlage ebenfalls vorgesehen habe, wieder angegangen werden müssten. Deshalb beantragte sie auch eine Fristverlängerung der parlamentarischen Initiative Nidegger.²³

BERICHT
DATUM: 23.04.2020
MARC BÜHLMANN

Anfang März 2020 legte die AB-BA ihren **Tätigkeitsbericht für das Jahr 2019** vor. Den Schwerpunkt im «intensivsten Arbeitsjahr seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit» habe das Disziplinarverfahren gegen Bundesanwalt Michael Lauber gebildet, aufgrund dessen sich die Zusammenarbeit mit der obersten Strafbehörde erschwert habe. Man sei aufgrund der Untersuchung auch zum Schluss gekommen, dass die Aufsichtstätigkeit funktioniere, aber noch verstärkt werden müsse. Im Rahmen des Verfahrens habe man zudem intensiven Kontakt mit verschiedenen parlamentarischen Kommissionen und Fraktionen gehabt. Laut Bericht ist die Behörde zum Schluss gekommen, dass der Bundesanwalt über einen grossen Gestaltungs- und Ermessensspielraum verfüge und es deshalb nicht nur punktuelle Kontrollen, sondern eine systemische Fachaufsicht durch die AB-BA brauche. In ihrer Medienmitteilung stellte sich die Aufsichtsbehörde auch explizit gegen die Idee einer Kontrolle der Bundesanwaltschaft durch die Exekutive, wie das bis 2010, also vor der Reform des Strafbehördenorganisationsgesetzes noch der Fall gewesen war: Eine «Kontrolle der Bundesanwaltschaft durch Bundesrat und Bundesverwaltung könnte die Unabhängigkeit der Strafjustiz des Bundes gefährden, zu einer unerwünschten Verpolitisierung und zu einer deutlichen Schwächung der Aufsicht führen». In der Tat waren im Rahmen der verschiedenen Ereignisse rund um Michael Lauber immer wieder politische Forderungen laut geworden, die eine Rückkehr zum alten System befürworteten, als der Bundesrat für Wahl und Aufsicht der Bundesanwaltschaft zuständig gewesen war.²⁴

ANDERES
DATUM: 13.05.2020
MARC BÜHLMANN

Aufgrund des Berichts der AB-BA zur Disziplinaruntersuchung gegen den amtierenden Bundesanwalt wurden von politischer Seite schon bald Forderungen für ein **Amtsenthungsverfahren gegen Michael Lauber** laut. Die Grüne Partei, die sich bereits bei der Bestätigungswahl Laubers sehr kritisch gezeigt hatte, verlangte Anfang April 2020 in der Person von Parteipräsidentin Regula Rytz (gp, BE), dass die GK ein entsprechendes Verfahren einleite, damit die Glaubwürdigkeit der Institution wiederhergestellt werden könne. Das Fass zum Überlaufen gebracht habe Laubers Weigerung, die Verfügung der AB-BA zu akzeptieren, und seine Beschwerde dagegen, so Rytz in der Aargauer Zeitung. Auch Elisabeth Schneider-Schneiter (cvp, BL) forderte, dass sich die GK möglichst rasch der Frage annehme, wie es mit dem Bundesanwalt weitergehen solle. Der Präsident der GK, Andrea Caroni (fdp, AR), sah indes keinen Grund zur Eile, weil es gelte, zuerst den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur

Beschwerde Laubers abzuwarten, um eine Basis für eine allfällige Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens zu haben.

Die Forderungen für eine solche Amtsenthebung eines Bundesanwalts, die ein Novum in der Geschichte der Bundesanwaltschaft darstellte, wurden lauter, als Mitte April weitere Ungereimtheiten im «Fifa-Fall» publik wurden – auch wenn Teile davon verjährt waren. Laut NZZ weckten die Ereignisse «die Politik aus ihrer Corona-Lethargie»: Verschiedene Mitglieder der GK – darunter Sibel Arslan (basta, BS), Mathias Aebischer (sp, BE), Nicolo Pagani (cvp, SG) oder Pirmin Schwander (svp, SZ) – liessen im Tages-Anzeiger verlauten, zum äussersten Mittel greifen zu wollen, sollte Lauber nicht von sich aus zurücktreten. Auch die SP- und die Mitte-Fraktion sprachen sich für ein Amtsenthebungsverfahren aus. Zudem wendeten sich immer mehr «Verbündete» von Lauber ab, wie die Aargauer Zeitung zu berichten wusste. Dazu zählte sie vor allem Parlamentsmitglieder der FDP und der SVP, aber auch Teile der SP, die Lauber bei der Bestätigungswahl 2019 noch unterstützt hätten. Ein Entscheid bezüglich eines Amtsenthebungsverfahrens müsse bereits in der Sommersession 2020 gefällt werden, forderte die Zeitung.

Die GK beugte sich in ihrer Sitzung vom 13. Mai über die Frage einer Amtsenthebung. Diskutiert wurde, ob die GK – wie ursprünglich von Andrea Caroni vorgeschlagen – noch zuwarten und mehr Informationen einholen oder aber in der Tat ein Verfahren einleiten sollte. Die 17-köpfige Kommission entschied sich schliesslich einstimmig, den Entscheid zu vertagen und an ihrer nächsten Sitzung den Bundesanwalt selber noch einmal anzuhören. Eine Anhörung sei ein notwendiger erster Schritt hin zu einem Amtsenthebungsverfahren, liess die GK in ihrer Medienmitteilung verlauten. Sie könne nämlich von Amtes wegen nur über die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens entscheiden, wenn die fachliche und persönliche Eignung des obersten Staatsanwalts in Frage gestellt sei. Dies sei mit der Verfügung der AB-BA zwar gegeben, vor einem endgültigen Entscheid müsse die betroffene Person laut Reglement aber noch einmal angehört werden. GK-Präsident Caroni informierte die Medien allerdings auch, dass ein solches Verfahren Neuland sei und sich die Kommission deshalb mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) und der Staats- und Verwaltungsrechtsprofessorin Regina Kiener abgesprochen habe. Auch eine Delegation der AB-BA – Präsident Hanspeter Uster und die Untersuchungsleiterin Alexia Heine – sei nochmals angehört worden.

Kiener habe dabei für Verunsicherung gesorgt, wusste die Aargauer Zeitung tags drauf zu berichten, da sie ausgeführt habe, dass eine Amtsenthebung kein politischer Entscheid sein dürfe und Prozessrechte berücksichtigt werden müssten, damit der Entscheid nicht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte beanstandet werden könne. Zudem dürfe sich das Parlament eigentlich nicht über die Verfügung der AB-BA hinwegsetzen, die ja lediglich eine Lohnkürzung und nicht eine Amtsenthebung als Sanktion für die Verfehlungen Laubers gefordert habe. Es sei wohl deshalb doch klüger, auf den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerde Laubers zu warten, urteilte der Sonntags-Blick. Andrea Caroni mahnte in der Aargauer Zeitung, dass der Bundesanwalt wie jeder Bürger und jede Bürgerin ein Recht auf ein korrektes Verfahren habe und es deshalb angezeigt sei, den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts und allenfalls sogar einen juristisch möglichen neuerlichen Rekurs Laubers vor Bundesgericht abzuwarten. Ein Rücktritt Laubers würde zwar einiges erleichtern, aber letztlich gehe es um die Institution und nicht um die Person des Bundesanwalts, weshalb man als Kommission und Parlament den rechtsstaatlichen, wenn auch langsameren Weg gehen müsse, so Caroni.

Zurückhaltende Stimmen waren in den Medien kaum mehr auszumachen. In den meisten Kommentarspalten wurde Lauber aufgefordert, nun endlich zugunsten der Institution zurückzutreten. Eine kleine Lanze brach einzig der Sonntags-Blick für den Bundesanwalt, der ehemalige Weggefährtinnen und Weggefährten Laubers zu Wort kommen liess. Die Medien hätten die Person Laubers zur Institution gemacht, war dort etwa zu lesen; er sei jedoch besser, als er dargestellt werde. David Zollinger – ehemaliges Mitglied der AB-BA – fand es «erstaunlich, dass jemand, der intern, bei Politikern, Medien und Partnerbehörden so beliebt war, derart schnell fallen gelassen wird». Wer freilich «von Politikern mit einer politischen Absicht gewählt wurde, der kann von diesen auch wieder abgesetzt werden, da sind politische Motive dann stärker als juristische Gründe». ²⁵

Am 20. Mai 2020 hörte die GK Michael Lauber zu den in der Verfügung der AB-BA geäusserten Vorwürfen sowie zu den aktuellen Geschehnissen im «Fifa-Fall» an. Anscheinend konnte der Bundesanwalt die Bedenken gegen ihn nicht ausräumen, beschloss die Kommission doch im Anschluss an die Anhörung mit 13 zu 4 Stimmen, ein **Amtsenthbungsverfahren gegen den Bundesanwalt** zu eröffnen. Die Minderheit hätte mit der Eröffnung noch einmal zuwarten wollen, bis der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerde Laubers gegen die Verfügung vorlag. Die Eröffnung des Verfahrens sieht freilich vor, dass weitere Abklärungen zu den aktuellen Geschehnissen veranlasst werden und dass der Bundesverwaltungsgerichtsentscheid zu gegebener Zeit analysiert werden wird. Sollte dies zur Feststellung vorsätzlicher und grob fahrlässiger Amtspflichtverletzungen führen, so werde die GK der Bundesversammlung Antrag auf Amtsenthebung stellen, war der Medienmitteilung der Kommission zu ihrem Entscheid zu entnehmen.

In den Medien wurde die GK kritisiert. Es sei unverständlich, weshalb Lauber nicht direkt freigestellt worden sei, kritisierte etwa die Aargauer Zeitung. Auch im Tages-Anzeiger wurde Lauber aufgefordert, sein Amt nun ruhen zu lassen. Die «SonntagsZeitung» forderte eine Suspendierung Laubers, wenn er sein Amt während der Untersuchungen nicht freiwillig ruhen lasse. Laut verschiedener Medien nahm die Bundesanwaltschaft selber schriftlich Stellung zum Amtsenthebungsverfahren: Die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens habe keine Auswirkungen auf die operative Tätigkeit. Lauber werde «seine ihm vom Parlament übertragene Führungsverantwortung weiterhin wahrnehmen».

Da das Bundesverwaltungsgericht am 22. Juli 2020 die von der AB-BA beanstandeten Amtspflichtverletzungen mehrheitlich bestätigte und Lauber in der Folge seinen Rücktritt einreichte, wurde das Amtsenthebungsverfahren schliesslich obsolet. Allerdings war Ende Juni gegen Lauber auch noch ein Strafverfahren angestrengt worden.²⁶

Wie gut funktioniert die Überwachung der Bundesanwaltschaft? Diese Frage stand auch aufgrund einer Untersuchung der GPK im Raum. 2010 hatte das Parlament im Rahmen der Reform des Strafbehördenorganisationsgesetzes beschlossen, nicht nur den Bundesanwalt in Zukunft selber zu wählen, sondern auch ein Gremium zu bestimmen, das für das Parlament die Aufsicht über die oberste Strafverfolgungsbehörde übernehmen solle: die AB-BA. Bis anhin waren Wahl und Aufsicht Aufgabe des Bundesrats gewesen. Ziel der Reform war eine Stärkung der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft gewesen.

Die Ereignisse rund um den amtierenden Bundesanwalt Michael Lauber – die Disziplinaruntersuchung gegen Lauber, dessen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und das von der GK gegen ihn angestrebte Amtsenthebungsverfahren – deckten nun aber auf, dass dieses neue Konstrukt mit Bundesanwaltschaft und Aufsichtsbehörde einige Mängel aufweist. Eine Frage, die sich dabei etwa stellte, war, ob sich die GK mit ihrem Amtsenthebungsverfahren über den Entscheid der AB-BA hinweggesetzt habe, hatte Letztere ja lediglich eine Lohnkürzung und keine Empfehlung für eine Amtsenthebung vorgesehen. Allerdings kann nur das Parlament und nicht die AB-BA über eine Amtsenthebung entscheiden.

Auch in den Medien wurde die Ambivalenz zwischen politischer Entscheidung und juristischen Einschätzung diskutiert. Die NZZ urteilte, dass «der Balanceakt zwischen einer unabhängigen Strafverfolgung und einer wirksamen Kontrolle [...] wegen der Gewaltenteilung immer delikater» sei, und die Aargauer Zeitung bemerkte, dass das «Drama» sich nicht auflöse, «wenn Politiker weiter auf Juristen hören». Die WoZ machte ebenfalls einen Konstruktionsfehler aus, weil die Bundesanwaltschaft nicht wirklich unabhängig sei: Bundesanwältinnen und Bundesanwälte seien in der Schweiz «Fliehkräften politischer Interessen ausgesetzt, müssen sich regelmässig einer Wahl stellen und werden von einem Milizgremium beaufsichtigt, das ebenfalls vom Parlament gewählt wird». Die Zeitung zitierte Dick Marty (fdp, TI), der den Schutz der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft von der Legislative als nicht gegeben betrachtete. Die Unabhängigkeit könne gar nicht gewährt werden, wenn alle reinredeten. Die WoZ forderte Reformen, befürchtete aber, dass mit dem uneinigen Parlament nicht so rasch Ruhe in die Bundesanwaltschaft einkehren werde.

In den Medien geriet freilich auch die Aufsichtsbehörde in den Fokus. Nicht nur das schwierige Verhältnis zwischen der AB-BA und der Bundesanwaltschaft, sondern auch die Differenzen innerhalb der AB-BA sowie der Führungsstil von Hanspeter Uster, der

das Gremium seit 2019 präsidierte, wurden kritisiert. Uster «beisse als Aufseher am richtigen Ort zu, aber er verbeisse sich dabei», urteilte etwa die Aargauer Zeitung.

Die AB-BA selber wird von den Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat (GPK) kontrolliert. Die wachsende Kritik sowohl an der Bundesanwaltschaft als auch an der AB-BA hatte die GPK Mitte Mai 2019 veranlasst, eine **Untersuchung zum Aufsichtsverhältnis zwischen Bundesanwaltschaft und AB-BA** einzuleiten. Der entsprechende Bericht wurde Ende Juni 2020 veröffentlicht und hielt fest, dass die GPK «in den Jahren 2011 bis 2018 [...] grossmehrheitlich positive Rückmeldungen» zur Zusammenarbeit zwischen der AB-BA und der Bundesanwaltschaft erhalten habe, dass sich das «Zusammenarbeitsverhältnis» im Jahr 2019 aber «markant» verändert habe. Im ausführlichen Bericht waren Aussagen der Protagonisten detailliert festgehalten. Laut Bericht habe Michael Lauber seit der Übernahme der Präsidentschaft der AB-BA durch Hanspeter Uster der Dialog gefehlt. Zudem stelle er die Fachkompetenz der Behörde in Frage. Auch hinsichtlich personalrechtlicher Konsequenzen habe es in der Beziehung zwischen Bundesanwaltschaft und Aufsichtsbehörde einen «fundamentalen Wechsel» gegeben. Die AB-BA verstehe sich neu als «Arbeitgeber des Bundesanwalts». Hauptgrund der Zerrüttung sei laut dem Bundesanwalt aber vor allem das Disziplinarverfahren. Er wisse nicht, was man ihm überhaupt vorwerfe. Hanspeter Uster wiederum wurde im Bericht mit der Aussage zitiert, dass er nicht das Gefühl habe, dass es eine Änderung gegeben habe. Er selber habe wohl eher ein Aufsichtsverständnis, während seine Vorgänger «eher ein coachendes Verständnis der Aufsicht gehabt» hätten. Fakt sei aber, dass die AB-BA bei ihrer Aufsichtstätigkeit auf «klare Anzeichen von Amtspflichtverletzungen» gestossen sei, was eine Disziplinaruntersuchung angezeigt habe. «Persönliche Befindlichkeiten» dürften dabei keine Rolle spielen – so Uster laut Bericht.

Ziel der GPK-Untersuchung hätten auch mögliche vertrauensbildende Massnahmen sein sollen. Während Michael Lauber eine Mediation vorgeschlagen habe – etwa in dem Sinne, dass künftig ein Mitglied der GPK bei den gemeinsamen Sitzungen von AB-BA und Bundesanwaltschaft anwesend sein solle –, befürchtete Hanspeter Uster laut Bericht, dass mit einer Mediation «das Fuder überladen» würde. Die GPK lehnte eine solche Mediation schliesslich ab, «da ein solches Verfahren in der Regel den Willen und das Einverständnis beider Seiten voraussetzt, was nicht gegeben war». Eine Entspannung des Verhältnisses würde wohl erst mit Abschluss der Disziplinaruntersuchung einsetzen können, so der Bericht.

In ihren Schlussfolgerungen stellte die GPK fest, dass das Disziplinarverfahren das Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Bundesanwaltschaft stark negativ beeinträchtigt, dass der Bundesanwalt deshalb die AB-BA nicht mehr als Aufsicht akzeptiere und es deshalb zu mangelnder Kooperation seitens der Bundesanwaltschaft komme. Es sei zwar wünschenswert, dass ein Vertrauensverhältnis herrsche, es sei aber unerlässlich, dass der Bundesanwalt der AB-BA den nötigen Respekt entgegenbringe, was im Moment nicht der Fall sei. Es sei die AB-BA und nicht der Bundesanwalt, die entscheide, ob und wo Einsichtnahme in Akten angezeigt sei; die Ansicht des Bundesanwalts diesbezüglich entspreche «einem falschen Aufsichtsverständnis». Die Einflussnahme der AB-BA sei vielmehr vom Gesetzgeber gewünscht. Der Bericht hielt weiter fest, dass es mit Hanspeter Uster nicht zu einem Paradigmenwechsel gekommen sei.

In den Schlussfolgerungen wurde allerdings auch die AB-BA für Informationspannen gerügt, «die den Bundesanwalt persönlich getroffen» hätten. Kritisiert wurde auch die unglückliche Medienkommunikation beim Disziplinarverfahren. Zudem seien Inspektionen der Aufsichtsbehörde bisher «ungenügend ausgewertet und in schriftliche Berichte gefasst» worden. Der Bericht der GPK folgerte, dass das System einer unabhängigen Bundesanwaltschaft mit unabhängiger Fachaufsicht grundsätzlich funktionieren könnte, sich jedoch mit dem vorliegenden Fall als «nicht krisenfest» erwiesen habe. Die GPK werde deshalb den «Status quo plus» im Sinne einer Beibehaltung des Systems mit einigen Verbesserungen, aber auch einen Umbau der Institutionen prüfen und in einem weiteren Bericht darlegen.

In den Medien wurde der Bericht als weitere «Niederlage für den Bundesanwalt» bewertet (NZZ). Auch die GPK schlage sich auf die Seite der Aufpasser Laubers, urteilte der Blick und die Aargauer Zeitung verstand den Bericht als «vernichtendes Zeugnis» der GPK gegenüber Lauber.²⁷

Die viel diskutierten informellen und nicht protokollierten Treffen zwischen Bundesanwalt Michael Lauber und Fifa-Präsident Gianni Infantino hatten nicht nur zu einer Disziplinaruntersuchung gegen den Bundesanwalt und letztlich zum Rücktritt Laubers geführt, sondern auch drei **Strafanzeigen** ausgelöst, in denen Lauber Amtsmissbrauch, Amtsgeheimnisverletzung und Begünstigung vorgeworfen wurden. Infantino wurde der Anstiftung zu Begünstigung bezichtigt. Da zwei der besagten Treffen in Bern stattgefunden hatten, wurden die Strafanzeigen Anfang Juni 2020 bei der Staatsanwaltschaft in Bern eingereicht. Diese leitete die Anzeigen allerdings an die Bundesbehörden weiter, da es sich bei Lauber um ein Mitglied der Bundesbehörden handle und deshalb ein ausserordentlicher Bundesanwalt dafür zuständig sei. Strafanzeige gegen Lauber könne zudem nur eingereicht werden, wenn seine Immunität aufgehoben werde, die er als von der Bundesversammlung gewähltes Behördenmitglied genieße.

Mitte Juni forderten die Präsidentin und der Präsident der eidgenössischen Räte – Isabelle Moret (fdp, VD) und Hans Stöckli (sp, BE) – die AB-BA entsprechend auf, eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt zu ernennen, der die drei Strafanzeigen prüfen und entscheiden solle, ob eine Strafuntersuchung eingeleitet werden und ein Antrag auf Aufhebung der Immunität Laubers gestellt werden soll. Für eine allfällige folgende Untersuchung müsste das Parlament aber vorgängig eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen.

Ende Juni ernannte die AB-BA Stefan Keller zum ausserordentlichen Bundesanwalt. Der promovierte Jurist amtierte zeitweilig als Präsident des Ober- und Verwaltungsgerichts des Kantons Obwalden sowie als Dozent an verschiedenen Hoch- und Fachhochschulen.²⁸

Ende April 2020 reichte Bundesanwalt Michael Lauber Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die **Disziplinaruntersuchung der AB-BA** gegen ihn ein. In der Mitte Mai vom Tages-Anzeiger publik gemachten rund 70-seitigen Begründung für die Beschwerde warf Lauber der Aufsichtsbehörde Voreingenommenheit und Parteilichkeit vor. Die Untersuchung zeichne sich «durch Mutmassungen, Spekulationen und konsequente Missachtung aller tatsächlichen Gegebenheiten und entlastender Umstände aus». Lauber wehrte sich gegen die «vorverurteilende Medienkampagne», die vor allem Folge von «abschätzigen» Äusserungen des AB-BA-Präsidenten Hanspeter Uster gewesen sei. Die Aufseher selber seien nicht unbefangen, sondern auf einem eigentlichen «Rachefeldzug».

In den Medien wurde die Kritik an der Person Lauber zunehmend heftiger. In der NZZ vermutete der Strafrechtsprofessor Mark Pieth, dass Lauber aufgrund der Anschuldigungen der AB-BA in den USA wohl wegen Missachtung einer richterlichen Behörde ins Gefängnis kommen würde. Auch der Umstand, dass Laubers Anwaltskosten von der Bundesanwaltschaft getragen wurden, war Gegenstand von empörten Medienreaktionen. Der Griff in die Staatskasse, um eine persönliche Verteidigung zu bezahlen, gehe gar nicht, war etwa in der NZZ zu lesen. Die Zeitung wusste auch zu berichten, dass Lauber zuvor zwar beim Eidgenössischen Personalamt angefragt hatte, ob seine Anwaltskosten von der Bundesanwaltschaft übernommen werden können, dieses habe ihn aber an die FinDel verwiesen, welche freilich bis dato keine Anfrage erhalten habe. In der Aargauer Zeitung meldete sich Regula Rytz (gp, BE) zu Wort und sprach von «Selbstbegünstigung». Das Parlament müsse verhindern, dass Lauber mit Steuergeldern seine persönlichen Interessen verteidige.

Wasser auf die Mühlen der Kritikerinnen und Kritiker war auch die Verjährung des Strafverfahrens im Zusammenhang mit der Fussball-WM in Deutschland Ende April 2020. Die Verantwortung für diese «Schlappe für die Schweizer Strafjustiz», wie sie in der NZZ bezeichnet wurde, wurde insbesondere dem obersten Strafverfolger selber zugerechnet.

Zudem tauchten Ende April 2020 neue Dokumente auf, mit denen Michael Lauber die Geheimgespräche mit Fifa-Chef Gianni Infantino, an die sich Lauber laut eigener Aussage nicht mehr erinnern konnte, nachgewiesen wurden. Die «undurchsichtige Affäre», wie sie die NZZ bezeichnete, war Stein des Anstosses für die Disziplinaruntersuchung der AB-BA gewesen. Die Kritik war verbunden mit Rücktrittsforderungen. «Zum Wohle der Schweizer Justiz» müsse das Parlament Lauber «aus dem Amt hieven», forderte etwa der Tages-Anzeiger. Die WoZ erinnerte daran, dass Lauber vor seiner Wiederwahl das Versprechen abgegeben habe, zurückzutreten, «wenn im Disziplinarverfahren etwas an ihm hängen bleibe». Und auch die NZZ begrüsst, dass die Gerichtskommission in der

Zwischenzeit laut über ein Amtsenthebungsverfahren nachzudenken begann, das sie dann am 20. Mai effektiv lancierte. Eine Freistellung sei «längst überfällig», so die NZZ. Nicht in diese Kritik einstimmen mochte die Weltwoche. Die Argumente gegen Lauber seien dürftig, die Untersuchung atme «den Geist von Kleinkariertheit» und der Bundesanwalt verfüge im Vergleich zu seinen Vorgängern «über einen respektablen Leistungsausweis», was laut Weltwoche auch die Justiz- und Polizeidirektoren und die kantonalen Staatsanwälte «unisono» bestätigten.

Am 22. Juli legte das Bundesverwaltungsgericht sein Urteil zur Beschwerde Laubers gegen die Verfügung der AB-BA vor. Teilweise wurde die Anfechtung Laubers gutgeheissen: Die Richter verlangten vor allem, dass die von der AB-BA verfügte Lohnkürzung von 8 auf 5 Prozent reduziert werden musste. Das Gericht urteilte zudem, dass die AB-BA etwas weit gehe, wenn sie Lauber im Kern ein falsches Berufsverständnis vorwerfe. Allerdings bestätigte das Gericht einige zentrale Beanstandungen der AB-BA. Insbesondere habe Lauber seine Amtspflicht mehrfach verletzt. Er habe zudem vorsätzlich gelogen, was das ominöse dritte Treffen mit Fifa-Präsident Infantino betreffe. In einer Stellungnahme verwahrte sich Michael Lauber gegen den Vorwurf der Lüge, bot aber gleichentags seinen Rücktritt an. In der NZZ wurde das Gerichtsurteil als «vernichtend» bezeichnet, als «die letzte und damit entscheidende Schlappe für Lauber». Nicht vom Tisch war damit allerdings das Strafverfahren, das in der Zwischenzeit gegen Lauber angestrengt worden war.²⁹

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 19.08.2020
MARC BÜHLMANN

Kurz bevor das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerde Michael Laubers gegen die Verfügung der AB-BA publik wurde, reichte der Bundesanwalt Ende Juli 2020 mittels persönlicher Stellungnahme ein **Rücktrittsangebot** ein. Er verwahrte sich dort gegen den Vorwurf, gelogen zu haben. Die AB-BA hatte Lauber in ihrer Disziplinaruntersuchung vorgeworfen, über die informellen und nicht dokumentierten Treffen mit Fifa-Präsident Gianni Infantino nicht die Wahrheit gesagt zu haben, eine Einschätzung, die vom Bundesverwaltungsgericht schliesslich bestätigt worden war. In seiner Erklärung betonte Lauber, dass es letztlich der Institution Bundesanwaltschaft schade, wenn man ihm persönlich nicht glaube, weshalb er der GK seinen Rücktritt anbiete und mit ihr die entsprechenden Modalitäten besprechen werde.

In den Medien stiess die Stellungnahme Laubers auf einiges Unverständnis. In der NZZ erklärte GK-Präsident Andrea Caroni (fdp, AR), dass es ein Rücktrittsangebot formell nicht geben könne. Entweder müsse das Parlament den Bundesanwalt absetzen – ein entsprechendes Amtsenthebungsverfahren gegen Lauber war in der Tat am Laufen – oder Lauber müsse eine Kündigung einreichen. Lauber habe ihm aber eine schriftliche Erklärung zugesichert, mit der er erläutern wolle, was er mit seinem Angebot bezwecke und was er unter den Modalitäten verstehe. Das «Adieu auf Umwegen» (NZZ) stiess den meisten Medien sauer auf. Er wolle sich einen ehrenvollen Abgang sichern, urteilte Le Temps. Dieses Verhalten sei «inacceptable», befand Carlo Sommaruga (sp, GE) und in der gleichen Zeitung gab auch Sibel Arslan (basta, BS) zu Protokoll, die GK sei kein Basar, auf dem man Abgangsmodalitäten verhandeln könne. Er hoffe wohl, er könne die Bedingungen für seinen Rücktritt aushandeln, vermutete Yves Nidegger (svp, GE). Die Medien begrüssten freilich den baldigen Abgang Laubers. Die Aargauer Zeitung urteilte, dass Lauber «von Anfang an der falsche Mann» gewesen sei, der nur seine eigene Person in den Vordergrund gestellt habe. Dass er das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts «respektiere» und nicht «akzeptiere», wie das in seiner Erklärung stehe, sei ein beredtes Zeichen dafür, so die Aargauer Zeitung weiter. Das Parlament sei nun gefordert, «die Missstände endlich zu beheben». Auch die Tribune de Genève urteilte, dass Lauber eine geschwächte Bundesanwaltschaft hinterlasse. Von einem «Scherbenhaufen» sprach derweil der Blick. Das Rücktrittsangebot im Interesse der Institution sei «zynisch» und mit dem «Rücktritt in Unehren» komme Lauber «bloss der totalen Schmach einer Amtsenthebung zuvor».

Ende Juli wurden besagte Modalitäten publik. Lauber hatte seine definitive Kündigung per Ende Januar 2021 eingereicht. Da er sein Ferienguthaben einziehen werde, sei sein letzter Arbeitstag freilich bereits der 31. August 2020. In den Medien wurde diskutiert, ob Lauber überhaupt ein solches Ferienguthaben geltend machen könne, da er in einer Lohnklasse eingeteilt sei, in der Vertrauensarbeitszeit obligatorisch sei und entsprechend keine Überstunden erfasst würden. Auch wenn Lauber also bis Ende Januar 2021 – zwischen September 2020 und Januar 2021 würden die beiden stellvertretenden Bundesanwälte die Bundesanwaltschaft leiten – Lohn beanspruchen werde, sei mit der Kündigung wenigstens eine Abgangsentschädigung ausgeschlossen, urteilte die NZZ. Für Diskussionen sorgte freilich auch der Umstand, dass Lauber trotz

Ferien noch einige Monate «Schatten-Bundesanwalt» bleibe, wie dies Andrea Caroni (fdp, AR) im Tages-Anzeiger nannte, und allenfalls versucht sein könnte, das gegen ihn angestrebte Strafverfahren zu behindern. Es brauche deshalb einen «sofortigen Schlusstrich», forderte die NZZ.

Diesen Schlusstrich zog dann die GK, die Mitte August über den Rücktritt Laubers diskutierte und sich für ein vorzeitiges Ausscheiden per 31. August 2020 entschied. Lauber hatte zwischenzeitlich angeboten, die normalerweise 6-monatige Kündigungsfrist um fünf Monate, bzw. auf einen Monat, zu verkürzen. Die bestehenden Ferienguthaben sollten ausbezahlt werden. Das laufende Amtsenthebungsverfahren werde damit gegenstandslos, so die GK in ihrer Medienmitteilung. Der Blick rechnete vor, dass der schnelle Abgang teuer werde: Rund CHF 120'000 dürfte Lauber an «Feriengeld» erhalten. Die mögliche Nachfolgerin oder der mögliche Nachfolger müsse den von Lauber verursachten Scherbenhaufen nun aber «radikal aufräumen».³⁰

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 24.08.2020
MARC BÜHLMANN

Ende Juli 2020, nur wenige Tage nach der Rücktrittsankündigung Michael Laubers, entschied der ausserordentliche Bundesanwalt Stefan Keller, dass gegen Lauber, gegen Fifa-Präsident Gianni Infantino und gegen den Walliser Staatsanwalt Rinaldo Arnold Strafverfahren wegen Amtsmissbrauch, Amtsgeheimnisverletzung und Begünstigung beziehungsweise wegen Anstiftung zu Begünstigung eingeleitet werden sollen. Die mutmasslichen Strafhandlungen sollen während vier geheimen und nicht protokollierten und von Arnold organisierten Treffen zwischen dem Bundesanwalt und dem Fifa-Präsidenten geschehen sein. Der Antrag Kellers hatte zwei konkrete Folgen für das Parlament: Erstens mussten die zuständigen Kommissionen entscheiden, ob die Immunität Laubers aufgehoben werden soll. Nur in diesem Fall konnte ein Strafverfahren gegen ihn eröffnet werden. Zweitens musste das Parlament eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen und diese oder diesen mit der Strafuntersuchung betrauen.

Mitte August entschied sich die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats mit 10 zu 1 Stimmen, die **Immunität Laubers aufzuheben**. Zwar war Lauber kurz zuvor zurückgetreten, seine Immunität hätte jedoch ohne Aufhebung auch weiterhin Bestand. Laut des Kommissionsberichts sei Lauber angehört worden, er habe die Zweifel am Verdacht, dass bei besagten Treffen strafbare Handlungen ausgeführt wurden, aber nicht entkräften können. Lauber hatte vergeblich darauf hingewiesen, dass weder die AB-BA noch das Bundesverwaltungsgericht Anzeichen auf strafbare Handlungen gefunden hätten und dass lediglich Vermutungen, aber keine konkrete Vorwürfe bestünden.

Die Kommission entschied, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der amtlichen Stellung Laubers und den ihm vorgeworfenen Handlungen bestehe – dies gilt als Voraussetzung für die Aufhebung der Immunität: Es sei unbestritten, dass Lauber in seiner Funktion als Bundesstaatsanwalt an den Treffen teilgenommen habe. Das rechtsstaatliche Interesse überwiege zudem dem institutionellen Interesse, also dem Schutz der Bundesanwaltschaft gegen mögliche haltlose Anschuldigungen. Es sei letztlich im «Interesse der Glaubwürdigkeit der Institution Bundesanwaltschaft selbst», dass der Sachverhalt geklärt werde. Zudem sei damit wohl auch Lauber selber gedient, weil er seinen Ruf im Rahmen eines Strafverfahrens verteidigen könne, schloss die ständerätliche Kommission ihren Bericht.

Am 24. August beschloss auch die für die Aufhebung zuständige nationalrätliche Kommission, die Immunitätskommission (IK-NR), mit 8 zu 1 Stimmen, die Immunität des Bundesanwaltes aufzuheben. Auch die IK-NR hörte Lauber noch einmal an, beurteilte den Zusammenhang zwischen amtlicher Stellung und Handlung als gegeben und befand ebenfalls, dass der Schutz der Institutionen weniger wichtig sei als die rechtsstaatlichen Interessen. Im vorliegenden Fall habe die Öffentlichkeit ein hohes Interesse an Aufklärung. Wie ihre Schwesterkommission betonte auch die IK-NR, dass es im Interesse der Institution Bundesanwaltschaft sei, «dass man nach jahrelanger medialer Diskussion jetzt [...] genau hinschaue.»

Damit war die Aufhebung der Immunität Laubers also beschlossene Sache. Das Parlament hatte freilich noch die ausserordentliche Bundesanwältin oder den ausserordentlichen Bundesanwalt zu wählen, der die Strafverfahren in Angriff nehmen sollte.³¹

Nachdem die Immunität von Michael Lauber von den beiden zuständigen Kommissionen aufgehoben worden war, hatte das Parlament zu bestimmen, wer die Strafuntersuchung gegen den mittlerweile aus dem Amt ausgeschiedenen Bundesanwalt, dem Amtsmissbrauch, Amtsgeheimnisverletzung und Begünstigung vorgeworfen wurden, führen soll. Die Vereinigte Bundesversammlung musste hierfür **in der Herbstsession 2020 einen Sonderstaatsanwalt wählen** – ein Novum in der Geschichte der Schweiz. Die GK schlug dem Parlament einstimmig Stefan Keller vor, der bereits von der AB-BA als ausserordentlicher Bundesanwalt für die Voruntersuchung eingesetzt worden war. Der Obwalder Jurist war entsprechend mit dem Fall bestens vertraut und die GK traute ihm zu, eine «lückenlose Fortsetzung des Verfahrens» zu gewährleisten, wie sie in ihrem Bericht Anfang September 2020 darlegte. Ein Vorteil von Keller sei zudem seine Unabhängigkeit.

In den Medien wurde Keller als «unorthodox» bezeichnet (Tages-Anzeiger). Der Blick zitierte Beat Flach (glp, AG), der die Wahl Kellers als «Hochrisikospiegel» bezeichnete. Kellers Eignung für das «schwierige Amt des Sonderermittlers» sei von der GK nur sehr oberflächlich abgeklärt worden, behauptete der Blick.

Im Parlament war die Wahl freilich unbestritten. GK-Präsident Andrea Caroni (fdp, AR) kritisierte in seinem Votum die medialen Versuche, «Herrn Keller in ein schiefes Licht zu rücken», und ärgerte sich darüber, dass erneut ein vertrauliches Dokument der Gerichtskommission an die Medien gelangt sei. Mit 220 von 223 gültigen Stimmen (von den 241 Wahlzetteln waren 237 eingegangen und 14 leer geblieben) wurde Keller deutlich zum ausserordentlichen Bundesanwalt bestimmt.³²

Nach dem Rücktritt von Michael Lauber hatte die GK die Aufgabe, die **Wahl einer neuen Bundesanwältin oder eines neuen Bundesanwalts** zu organisieren. Die Kommission setzte sich einen ambitionierten Fahrplan: Bereits in der Wintersession 2020 sollte die Wahl einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers durch die Vereinigte Bundesversammlung vorgenommen werden. In der Zwischenzeit übernahmen die beiden Stellvertreter Ruedi Montanari und Jacques Rayroud die Leitung der Bundesanwaltschaft interimistisch.

Schon früh wurden in der Presse zahlreiche Namen potentieller Nachfolgerinnen und Nachfolger kolportiert. Die NZZ bezeichnete schon kurz nach der Rücktrittsankündigung Laubers den amtierenden Staatsanwalt des Kantons Zürich, Peter Pellegrini, als Kronfavoriten. Die Aargauer Zeitung nannte die Namen der Staatsanwälte des Kantons Basel-Stadt – Alberto Fabbri – und des Kantons Bern – Michel-André Fels. Rasch wurden aber auch Forderungen laut, eine Frau und jemanden aus der Romandie zu berücksichtigen, zumal es bisher mit Carla del Ponte erst eine Bundesanwältin gegeben habe (von 1994 bis 1998) und auch die Romandie bisher eher untervertreten gewesen sei. Beide Forderungen erfüllte Maria-Antonella Bino. Die aus Genf stammende und bis 2013 als stellvertretende Bundesanwältin amtierende Bino erhielt rasch mediale Aufmerksamkeit und Unterstützung von GK-Mitglied Christian Lüscher (fdp, GE). Aber auch Gaëlle van Hove, Richterin am Genfer Strafgericht, wurde als mögliche Westschweizer Frauenkandidatur gehandelt. Kathrin Bertschy (glp, BE), ebenfalls Mitglied der GK, forderte im Tages-Anzeiger mindestens gleich viele Kandidatinnen wie Kandidaten. Sie nannte verschiedene mögliche Kandidatinnen, allesamt aktuelle Staatsanwältinnen: Gabriela Mutti, Franziska Müller, Barbara Loppacher oder Sara Schödler hätten sich einen Namen gemacht, zitierte der Tages-Anzeiger die Berner GLP-Nationalrätin. Die Aargauer Zeitung konzentrierte sich hingegen auf die Mindervertretung der Romandie und präsentierte neben Bino und van Hove gleich sechs weitere Namen aus der Westschweiz: Olivier Jornot, Yves Bertossa, Stéphane Grodecki, Eric Cottier, Fabien Gasser und Juliette Noto.

Im Rahmen der medialen Diskussionen um das Kandidatinnen- und Kandidatenkarussell wurden auch mögliche Reformen der Bundesanwaltschaft diskutiert. Die SP reichte eine parlamentarische Initiative ein, mit der die eidgenössische Strafverfolgung effizienter organisiert werden soll. In Diskussion war auch ein Postulat von Daniel Jositsch (sp, ZH), das eine Analyse der Strukturen forderte, sowie eine Untersuchung der GPK zum Verhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde (AB-BA).³³

POSTULAT
DATUM: 14.12.2020
MARC BÜHLMANN

In ihrem Bericht vom 17. November 2020 beantragte die GPK-SR, an die das Postulat von Daniel Jositsch (sp, ZH) für eine Überprüfung von **Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft** zur Vorprüfung überwiesen worden war, lediglich einen Teil des Postulats anzunehmen. Abzulehnen sei Ziffer 1 des Postulats, die eine Überprüfung der Zweckmässigkeit der Struktur und der Organisation der Bundesanwaltschaft forderte. Diese Überprüfung werde durch die laufende GPK-Untersuchung bereits vorgenommen. Aus dem gleichen Grund sei auch Ziffer 3 des Postulats abzulehnen: Auch die Überprüfung, ob die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) den an sie gestellten Anforderungen genüge, sei Gegenstand der GPK-Untersuchung. Zur Annahme empfahl die GPK-SR allerdings Ziffer 2 des Postulats: Der Bundesrat solle klären, ob die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Strafverfolgung nach zahlreichen Partialrevisionen noch zweckmässig sei. Teilweise bestünde Rechtsunsicherheit, weil die Zuständigkeiten nicht immer klar seien, begründete die GPK-SR ihre Empfehlung. In der Ratsdebatte während der Wintersession 2020 führte Daniel Jositsch aus, dass er sein Postulat «vor allem auch im Zusammenhang mit der Diskussion um die Person des Bundesanwalts eingereicht» habe. Das Problem sei aber nicht der mittlerweile zurückgetretene Michael Lauber, vielmehr gebe es in der Bundesanwaltschaft strukturelle Probleme, die nicht durch das Ersetzen von Köpfen gelöst werden könnten. Er unterstütze aber den Antrag der GPK-SR, weil die Ziffern 1 und 3 seines Postulats bereits in Abklärung seien. Zu Wort kam auch der Präsident der AB-BA, Hanspeter Uster. Er begrüsse eine Evaluation der Aufsichtsbehörde und unterstütze auch eine Evaluation der Kompetenzaufteilung gemäss Ziffer 2 des Postulats. Schliesslich äusserte sich auch Justizministerin Karin Keller-Sutter. Sie begrüsse es, dass in dieser Frage eng mit den Kantonen zusammengearbeitet werden könne. Sie plane zudem den Einsatz einer Arbeitsgruppe. In der Folge wurde Ziffer 2 des Postulats stillschweigend überwiesen.³⁴

BERICHT
DATUM: 17.12.2020
MARC BÜHLMANN

Aufgrund des Disziplinarverfahrens gegen den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber habe sich die Berichterstattung über die bereits 2018 durchgeführte **Inspektion des Generalsekretariats der Bundesanwaltschaft** verzögert, so die AB-BA in ihrem entsprechenden Inspektionsbericht. Ausgangslage für die von der GPK in Auftrag gegebene Untersuchung des Generalsekretariats seien «unterschiedliche Ansichten über dessen Aufgaben und Umfang» gewesen. Auf der Basis von Umfragen und Dokumentenstudium habe die AB-BA unter anderem festgestellt, dass Grundlagendokumente wie Organigramme, Organisationsreglemente und -handbücher entweder ganz fehlten oder veraltet waren. Eine der zehn auf der Basis der Befunde hergeleiteten Empfehlungen war denn auch die Erneuerung und Erstellung dieser Dokumente. Des Weiteren stiess sich die Aufsichtsbehörde laut Bericht an der personellen Dotierung des Generalsekretariats, in dem rund 30 Prozent aller Mitarbeitenden beschäftigt seien. Empfohlen wurde hier eine Analyse, mit der entschieden werden könne, ob Ressourcen in das operative Kerngeschäft der Bundesanwaltschaft verschoben werden könnten. Statt wie unter dem ehemaligen Bundesanwalt Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu suchen, empfehle die AB-BA zudem, die Kommunikationskultur innerhalb der Behörde zu stärken. Teilweise habe durch die vernachlässigte Kommunikation die Akzeptanz der Geschäftsleitung gelitten. Die verschiedenen Empfehlungen seien bewusst an die noch zu wählende Person gerichtet, die die Bundesanwaltschaft in Zukunft führen werde. Der Bericht solle «einen Überblick bieten und eine vorteilhafte Ausgangslage für nötige Erneuerungsprozesse schaffen». Die Nachfolgerin oder der Nachfolger von Michael Lauber habe viel Arbeit vor sich, waren sich die Medien in der Folge einig.³⁵

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2020
MARC BÜHLMANN

Das **Bundesstrafgericht geriet Ende 2019 stark in den Fokus der Medien**. Mit einem Gerichtsentscheid gegen Bundesanwalt Michael Lauber wurde eine eigentliche Lawine ausgelöst. Im Anschluss an den Entscheid des Gerichts mit Sitz in Bellinzona, Bundesanwalt Michael Lauber wegen Befangenheit vom «Fifa-Fall» auszuschliessen, vermuteten die Medien Klängelei und erhoben teilweise schwere Vorwürfe, die im Verlauf des Jahres 2020 schliesslich auch die Politik zum Reagieren zwangen.

Hinter dem Entscheid gegen Lauber Mitte Juni 2019 vermutete die Weltwoche auch personelle Verstrickungen. «Dass sich Anwälte, Strafverfolger und Richter in der kleinen Schweiz kennen und sich ihre Wege immer wieder mal kreuzen, lässt sich nicht verhindern. Umso wichtiger ist es, jeglichen Anschein von Befangenheit zu vermeiden» – so die Weltwoche. Der Ausschluss von Lauber vom Fifa-Fall zog weitere Kreise als

bekannt wurde, dass der für das Befangenheitsurteil verantwortliche Richter – Giorgio Bomio (sp) – vom Kollegium (also allen Richterinnen und Richtern am Bundesstrafgericht) nicht wie üblich für eine zusätzliche Amtsperiode zum Präsidenten der Beschwerdekammer gewählt worden war. Statt Bomio war Roy Garré (sp) zum Vorsitzenden bestimmt worden. Die NZZ vermutete, dass Meinungsverschiedenheiten wegen der Kritik an Lauber zur Nichtwahl von Bomio geführt hätten. Da sowohl Bomio wie auch Garré der SP angehörten, könnten parteipolitische Überlegungen ausgeschlossen werden, so die Neue Zürcher Zeitung. Die Sonntagszeitung und die Tribune de Genève doppelten nach und sprachen von einem «Putsch». Neben Bomio sei auch Claudia Solcà (cvp) nicht mehr als Präsidentin der Berufungskammer bestätigt worden – stattdessen hatte das Gremium Olivier Thormann (fdp) zum Präsidenten der Berufungskammer gewählt. Auch Solcà galt als Kritikerin Laubers, so soll sie als Vorsitzende der Berufungskammer im Fall der Beschwerde Laubers gegen seine Befangenheit das für den Fall zuständige Richterergremium «sehr eigenwillig» zusammengestellt haben. Ihr seien aber auch grobe Führungsmängel vorgeworfen worden, berichteten die Medien.

Aufgrund dieser Ereignisse begannen Mitarbeitende der CH-Media-Gruppe die Vorkommnisse am Bundesstrafgericht eingehender zu recherchieren. Ende 2019 sprach die Aargauer Zeitung von einer «Art Sittenerfall in Bellinzona» und untermauerte diese Behauptung mit einer Reihe von Argumenten: Das Bundesstrafgericht werde von der SVP und von Deutschschweizern dominiert. In der Tat bestand das Präsidium aus zwei SVP-Richtern – Stephan Blättler und Sylvia Frei als Präsident und Vizepräsidentin. Zwar wählte die Vereinigte Bundesversammlung in der Wintersession 2019 dann als drittes Mitglied in die Gerichtsleitung nicht wie vom Bundesstrafgericht vorgeschlagen Andrea Blum, auch sie eine Richterin der SVP, sondern Olivier Thormann (fdp), auch er allerdings Deutschschweizer. Diese dreiköpfige Verwaltungskommission habe gewichtige Kompetenzen, die laut internen Quellen auch zu Privilegien- und Günstlingswirtschaft geführt hätten, so die AZ weiter. Von rückwirkender Erhöhung von Pensen, Spesenexzessen, aber auch von Mobbing und Sexismus würden anonyme interne Quellen gemäss der Zeitung berichten. Kritikerinnen und Kritiker dieses Systems würden abgestraft – die Nichtbestätigung von Bomio und Solcà müsse auch in diesem Licht betrachtet werden. Als wesentliches Problem des Gerichts machte die AZ gestützt auf Beobachterinnen und Beobachter die Dominanz der SVP aus: Der Verdacht bestehe, «dass politischer Einfluss genommen wird, dass die Gewaltenteilung nicht mehr eingehalten wird, dass Entscheide plötzlich nicht mehr mit der nötigen Unabhängigkeit getroffen werden».

Die medialen Vorwürfe warfen Wellen bis ins Bundeshaus und führten zu zahlreichen Reaktionen. Verschiedene Mitglieder der GK gaben sich verblüfft über die Zustände und forderten eine Aufklärung durch die GPK. Der Präsident der GPK, Erich von Siebenthal (svp, BE), versprach laut Aargauer Zeitung, dass er sich der Sache annehmen werde.

Aktiv wurde in der Folge dann das Bundesgericht, dem die administrative Oberaufsicht über das Bundesstrafgericht obliegt. Eine bundesgerichtliche Verwaltungskommission – bestehend aus Bundesgerichtspräsident Ulrich Meyer (sp), Vizepräsidentin Martha Niquille (cvp) sowie Yves Donzallaz (svp) – leitete Ende Januar ein aufsichtsrechtliches Verfahren ein, um die in der Presse geäusserten Vorwürfe zu untersuchen. In den Medien stiess die Untersuchung auf Interesse: Das Bundesgericht müsse nun beweisen, dass es seine Aufsichtsaufgabe ernst nehme und «nicht nur einmal im Jahr zum Kaffeetrinken in trauter Runde nach Bellinzona» fahre, forderte die NZZ. In der Untersuchung am «Bundesstreitgericht» – so der Tages-Anzeiger – müssten die «persönlichen Animositäten, Intrigen und Machtkämpfe» beleuchtet werden. Das Waschen dieser dreckigen Wäsche führe zwar dazu, dass die Schweizer Justiz an Glaubwürdigkeit verliere, es zeige sich aber auch, «dass Richter nicht Säulenheilige von Recht und Moral sind, sondern oft allzu menschlich und machtsüchtig agieren», erinnerte die Weltwoche.

Mitte April 2020 legte die bundesgerichtliche Verwaltungskommission ihren Aufsichtsbericht vor, in dem die Vorwürfe allesamt entkräftet wurden. Es gebe insbesondere keine Hinweise auf Spesenmissbrauch, sexuelle Übergriffe oder Mobbing. In den Medien war man sich jedoch einig, dass der Bericht die Vorwürfe nicht gänzlich hätte widerlegen können. Der Bericht zeige vielmehr auf, wie schlecht die Führungsarbeit am Bundesstrafgericht funktioniere, weil «Streit und Selbstherrlichkeit» herrschten, wie der Tages-Anzeiger kommentierte. Die Weltwoche vermutete freilich, dass die Kommission wohl nicht neutral geurteilt habe, um die «leidige Sache einfach möglichst schnell vom Tisch [zu] haben».

Auch die GPK, welcher die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesgerichte obliegt, äusserte harsche Kritik am Aufsichtsbericht und liess kein gutes Haar daran. Die bundesgerichtliche Verwaltungskommission habe gravierende Fehler begangen und angeschuldigten Personen das rechtliche Gehör verweigert. Die GPK veröffentlichte gar eine nur sehr selten angewendete oberoaufsichtliche Feststellung, in der sie Richtigstellungen am Bericht anbrachte. Erschwerend kam hinzu, dass ein vertraulicher Vorentwurf ihrer Feststellung an die Öffentlichkeit gelangt war und die Untersuchung selber dadurch in den Medien viel Aufmerksamkeit erhalten hatte. Die GPK reichte deswegen Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amts- und Kommissionsgeheimnisses ein. In ihrer Feststellung äusserte die GPK «einen gewissen Handlungsbedarf», die Rechtsgrundlagen der bundesgerichtlichen Aufsicht zu prüfen, da diese nur «rudimentär geregelt» sei.

Im Juli 2020 gelangten dann einige Mitglieder des Bundesstrafgerichts mit einem an die Aufsichtskommission des Bundesgerichts gerichteten Brief an die Öffentlichkeit. Sie wollten sich gegen den Reputationsschaden durch die wiederholt negativen Schlagzeilen in den Medien wehren, die «weitgehend unbegründet und gegenstandslos» seien. Allerdings zeigte der Brief auch auf, dass in Bellinzona nach wie vor nicht Eitel Freude herrschte: Die Verfasserinnen und Verfasser des Briefs kritisierten die «Unterstellungen einiger weniger Personen», die diese extern gegenüber Medien und Parlamentsmitgliedern bewirtschaften würden. Damit wollten diese «wenigen Mitarbeitenden [...] dem Bundesstrafgericht, der Direktion und der grossen Mehrheit der Mitarbeitenden bewusst [...] schaden». Vorrangiges Interesse des gesamten Bundesstrafgerichts sei es nun, die gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen und das Arbeitsklima wieder auf ein solides Fundament zu stellen. Dafür seien einige Prozesse eingeleitet worden, schloss der Brief. Zwar wurden im Brief keine Namen genannt, lediglich 15 der 20 Bundesstrafrichterinnen und -richter hatten den Brief aber unterzeichnet.

In den Medien löste das Schreiben Kopfschütteln aus. Es sei beschämend, dass «medienwirksam und anonym» Kolleginnen und Kollegen gezeisselt würden. Damit werde sich die Situation in Bellinzona kaum verbessern, kommentierte etwa die NZZ. Die Ereignisse rund um das Bundesstrafgericht würden zudem wohl auch die Diskussionen um die Justiz-Initiative anheizen, war man sich in den medialen Kommentarspalten einig.³⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 09.03.2021
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrssession nahm sich der Nationalrat der **Justiz-Initiative** an. Zur Debatte standen dabei drei Minderheitsanträge, welche die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags bezweckten, was der Bundesrat in seiner Vorlage abgelehnt hatte. Ein Minderheitsantrag Min Li Marti (sp, ZH) verlangte die Rückweisung des Geschäfts an die RK-NR, damit diese ihren in Form einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 20.480) bereits eingereichten indirekten Gegenvorschlag weiter ausarbeite. Zwei weitere links-grüne Minderheiten präsentierte einen eigenen direkten Gegenentwurf, der gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung kommen soll.

Die RK-NR selber sehe aber keinen Handlungsbedarf mehr, berichtete Barbara Steinemann (svp, ZH) für die Kommission. Nach einigen Anhörungen sei man zum Schluss gekommen, dass sich das aktuelle System bewährt habe. Die Wahl von Richterinnen und Richtern, wie sie heute praktiziert werde, sei nicht über alle Zweifel erhaben und es gebe durchaus «diskussionswürdige Punkte», so die Kommissionssprecherin. Alle anderen Systeme seien aber «noch weniger perfekt», weshalb die Kommission mit 22 zu 0 Stimmen (3 Enthaltungen) empfehle, die Volksinitiative ohne indirekten Gegenvorschlag und ohne direkten Gegenentwurf abzulehnen.

In der Begründung ihres Rückweisungsantrags machte Min Li Marti (sp, ZH) auf die wunden Punkte aufmerksam, auf welche die Initiative die Finger legt: Die Frage der Wiederwahl – Richterinnen und Richter müssen periodisch in ihrem Amt bestätigt werden, was in jüngerer Zeit nicht immer reibungslos vonstatten gegangen war –; die Mandatsabgaben, die von Richterinnen und Richtern an ihre Parteien bezahlt werden müssen und die auch von der Greco kritisiert werden, weil sie das bestehende Abhängigkeitsverhältnis noch verstärken; oder die Auswahl der Richterinnen und Richter durch die Gerichtskommission, die kein eigentliches Fachgremium darstellt und weniger auf Fachkompetenz als auf politische Einstellungen und Parteizugehörigkeit achtet. Diese Punkte müssten von der Rechtskommission noch einmal überdacht und in eine Gesetzesrevision gegossen werden, forderte die Zürcher Sozialdemokratin. Sibel Arslan (basta, BS) skizzierte in der Folge die beiden direkten Gegenentwürfe. Vorgesehen war eine Erhöhung der Amtsdauer von Richterinnen und Richter auf zwölf

oder sechzehn Jahre in Verbindung mit einem noch zu regelnden Amtsenthebungsverfahren. Das bisherige Wiederwahlverfahren gefährde die Unabhängigkeit der Judikative, weil Richterinnen und Richter mit ihrer Wiederwahl unter Druck gesetzt werden könnten, so die Begründung der Baslerin.

In der nachfolgenden Debatte wiesen auch zahlreiche Votantinnen und Votanten auf die Mängel des bestehenden Systems hin. Freilich war umstritten, ob diese Mängel mit einem Gegenvorschlag oder einem Gegenentwurf behoben werden müssten oder ob sie sich «im Rahmen der heutigen Strukturen lösen» lassen, wie sich etwa Pirmin Schwander (svp, SZ) überzeugt zeigte. Wichtig sei freilich, dass man bereits bei der Selektion der Kandidierenden die «richtigen Persönlichkeiten» auswähle. Das System funktioniere, befand auch Christoph Eymann (ldp, BS). Änderungen seien weder auf Gesetzes- noch auf Verfassungsebene nötig. Der von der Initiative kritisierte Parteienproporz bei Richterwahlen sei gar nicht so schlecht, führte dann Philipp Matthias Bregy (mitte, VS) aus. Er garantiere vielmehr eine Vertretung aller «ideologischen Richtungen». Auch die regelmässigen Wiederwahlen wurden verteidigt: In Realität seien die Richterinnen und Richter unabhängig von ihren Parteien und zu einer Abwahl komme es praktisch nie, argumentierte Sidney Kamerzin (mitte, VS) gegen eine Reform des Systems. Gegen ein zu hastiges Vorgehen mit Hilfe von Gegenvorschlägen und Gegenentwürfen stellte sich auch Kurt Fluri (fdp, SO). Man müsse die bestehenden Probleme in Ruhe angehen. So sei ja etwa eine Motion von Beat Walti (fdp, ZH) für ein Verbot von Mandatssteuern bereits eingereicht worden. Die Ratslinke – unterstützt von der GLP, für die Beat Flach (glp, AG) Handlungsbedarf aufgrund der undurchsichtigen Mandatsabgaben feststellte – hätte hingegen die Initiative gerne als Treiberin für nötige Reformen genutzt. Es sei ein Glücksfall, dass es dank der Initiative zu einer öffentlichen Debatte über die Judikative komme, lobte Matthias Aebischer (sp, BE). Wenn ein indirekter Gegenentwurf jetzt ausgearbeitet werden müsse, könnten die «kritischen und berechtigten Aspekte der Initiative» aufgenommen werden, warb auch Ursula Schneider Schüttel (sp, FR) für die Rückweisung an die Kommission.

Eine solche wurde dann allerdings von der Ratsmehrheit mit 99 zu 81 Stimmen (1 Enthaltung) abgelehnt. Dabei zeigte sich der aufgrund der vorgängigen Diskussion zu erwartende Graben zwischen SVP-, FDP- und der Mehrheit der Mitte-Fraktion, die den Rückweisungsantrag ablehnten, und den Fraktionen von SP, GP und GLP sowie der EVP. Auf die beiden Vorlagen für mögliche direkte Gegenentwürfe mochte der Rat sodann gar nicht erst eintreten. Mit 102 zu 79 Stimmen (3 Enthaltungen) wurde eine mögliche Debatte abgelehnt. Dabei zeigten sich die praktisch gleichen Fronten wie bei der abgelehnten Rückweisung.

Die Initiative selber fand bei den Rednerinnen und Rednern kaum Unterstützung. Das Losverfahren sei «schlicht unseriös», urteilte Philipp Matthias Bregy (mitte, VS). Der Zufall mache seine Sache nur selten gut, befand auch Nicolas Walder (gp, GE) und mit dem Los bestünde das grosse Risiko, dass nicht alle politischen Sensibilitäten in der Judikative repräsentiert seien. Auch die Idee eines Fachgremiums, mit dem die auszulosenden Kandidierenden bestimmt würden, stiess auf Kritik. Auch die Mitglieder eines solchen Gremiums könnten nicht politisch neutral sein, warnte Matthias Aebischer (sp, GE). Eine durch Los oder ein Fachgremium bestimmte Judikative sei demokratisch weniger legitimiert als durch das Parlament oder die Stimmbevölkerung gewählte Richterinnen und Richter, pflichtete Andreas Glarner (svp, AG) bei. Ein «Sympathie-Ja» erhielt das Begehren einzig von Lukas Reimann (svp, SG): Richterwahlen seien sehr wohl politisch und die Parteizugehörigkeit verhindere die Auswahl der besten Kandidierenden, begründete der St. Galler seine Unterstützung. Der Nationalrat folgte stillschweigend dem Antrag der Kommission, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Die NZZ sprach nach der nationalrätlichen Debatte von einer verpassten Chance. Es sei fraglich, ob das Parlament ohne den Druck einer Volksinitiative gewillt sei, die Mängel im bestehenden System zu beheben.³⁷

«Trotz ihrer fachlichen Eignung erfüllt keine der drei Personen [...] die zahlreichen persönlichen und beruflichen Kriterien, die erforderlich sind, um dieses anspruchsvolle Amt auszuüben», begründete die GK in ihrer Medienmitteilung vom 24. Februar 2021 ihren Entscheid, die **Stelle für eine neue Bundesanwältin oder einen neuen Bundesanwalt gar ein drittes Mal auszuschreiben**. Weder Maria-Antonella Bino, noch Lucienne Fauquex oder Félix Reinmann hätten in der Kommission eine genügend breite Unterstützung gefunden, liess die GK verlauten. Damit war klar, dass das Parlament auch in der Frühjahrssession 2021 keine Nachfolgerin und keinen Nachfolger für Michael

Lauber wählen würde.

In der Presse wurden Machtspiele in der Kommission vermutet, wie Sibel Arslan (basta, BS) dem Blick zu Protokoll gab. Die Zeitung sprach von einer Sackgasse, in die sich die GK manövriert habe. Es würden sich in einer dritten Runde kaum mehr valable Kandidierende finden. Die Kriterien seien so hoch angesetzt, dass sie niemand erfüllen könne. Die Tribune de Genève sprach gar von künftigen «Kamikaze»-Kandidaturen. Christian Lüscher (fdp, GE) gab der Tribune zu Protokoll, dass sich die Kommission sehr amateurhaft verhalten habe. Die NZZ sprach überdies von einem «Trauerspiel» und einem «Scherbenhaufen»; Le Temps von einer «Farce».

Einzelne GK-Mitglieder wehrten sich allerdings gegen diese Urteile. Ursula Schneider Schüttel (sp, FR) gab der Libérté zu Protokoll, dass man das Verfahren sehr ernst nehme, und auch Andrea Caroni (fdp, AR) befand, dass Qualität vor Tempo gehe. Auch die Weltwoche sah das Problem nicht in erster Linie in der Kommission, sondern in der «mageren Auswahl an geeigneten Kandidaten», in der Wahl durch das Parlament und dem «verfehlten Aufsichtssystem». Diesen Aspekt nahm auch die NZZ auf, die von einem Konstruktionsfehler sprach, weil statt der Regierung das Parlament Wahlbehörde sei. Die Bundesanwaltschaft verkomme zum Spielball der Politik und von Diskretion, die bei Stellenbesetzungen eigentlich oberstes Gebot sein müsse, fehle deshalb jede Spur. Sie verglich die Wahl gar mit der Fernsehsendung «Germany's Next Topmodel», in der jede Woche Kandidatinnen und Kandidaten vorgeführt und abserviert würden. Die Diskussion darum, ob wie früher der Bundesrat oder eben das Parlament die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt wählen solle, wurde damit – wie schon nach der ersten erfolglosen Runde – erneut virulent.

Die GK selber entschied Mitte März 2021, mit einer Neuausschreibung der Stelle zuzuwarten. Man wolle zuerst anstehende Entscheide abwarten, so etwa die Erhöhung der Alterslimite für die Bundesanwaltschaft, aber auch den Bericht der GPK zur künftigen Organisation der obersten Strafbehörde. Es müssten zudem bessere Instrumente zur Suche nach Kandidierenden entwickelt und die Vertraulichkeit des Verfahrens verbessert werden, war der Medienmitteilung der GK zu entnehmen. Letzteres unterstrich auch eine Aussage von Andrea Caroni (fdp, AR), die für grossen Wirbel gesorgt hatte. Er hatte kritisiert, dass «mindestens jemand in dieser Kommission [...] hochgradig kriminell» sei. Es würden laufend vertrauliche Informationen an die Medien gespielt. Freilich räumte der GK-Präsident im St. Galler Tagblatt auch ein, dass es «nicht unproblematisch» und «nie frei von Politik» sei, wenn 17 Parlamentsmitglieder ein Bewerbungskomitee bildeten.³⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.04.2021
MARC BÜHLMANN

Nachdem die RK-NR dem Anliegen doch noch zugestimmt hatte, machte sich die ständerätliche Schwesterkommission an den Entwurf für eine Verordnungsänderung, mit der die **Altersschwelle in der Bundesanwaltschaft** von 65 (bzw. 64 für Frauen) auf 68 Jahre erhöht werden sollte, und stimmte ihm noch Mitte April 2021 zu. Da es für die Revision der Verordnung keine Vernehmlassung brauche und die Änderung bereits auf 1. Januar 2022 in Kraft treten solle, wurde das Geschäft bereits für die Sommersession 2021 zur Behandlung im Ständerat traktandiert. Abzuwarten galt es freilich noch die Stellungnahme des Bundesrats. Falls die Anpassung beide Kammern rasch passiert und tatsächlich Anfang 2022 in Kraft treten kann, könnte sie allenfalls doch wichtig werden für die noch immer hängige Suche nach einem neuen Bundesanwalt oder einer neuen Bundesanwältin – auch wenn Kommissionssprecher Rieder (cvp, VS) kurz zuvor noch erklärt hatte, dass die neue Regelung für die aktuell laufende Wahl nicht anwendbar sein werde. In der Zwischenzeit war allerdings klar geworden, dass auch die zweite Runde für die Suche nach einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers für Michael Lauber scheitern würde. Die GK hatte sich deshalb entschieden, mit der dritten Neuausschreibung zuzuwarten, bis über die Altersschwelle entschieden wurde.³⁹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.11.2021
MARC BÜHLMANN

Nachdem die beiden Kammern in der Sommersession 2021 einen Gegenvorschlag verworfen und die **Volksinitiative «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)»** fast einstimmig zur Ablehnung empfohlen hatten, setzte der Bundesrat den Termin für die Abstimmung über das Volksbegehren auf den 28. November 2021 fest.

Das **Ziel der Initiative** war eine Reform des Wahlsystems der Bundesrichterinnen und Bundesrichter. Am aktuellen Vorgehen wurde kritisiert, was in der Zeitung «Republik» als «Unheilige Dreifaltigkeit» bezeichnet wurde: Parteizugehörigkeit, Mandatssteuer und Wiederwahl. In der Tat bedingt die Idee des Parteienproporz, also die Verteilung

der Sitze an den höchsten eidgenössischen Gerichten entsprechend der Stärke der Parteien im Parlament, dass Kandidierende für höchste Richterämter einer Partei angehören sollten, um gewählt werden zu können. Alle Parteien fordern zudem von ihren Mandatsträgerinnen und -trägern eine Abgabe, die Mandatssteuer. In den Medien wurden zu diesem Obolus von Gerichtspersonen verschiedene Zahlen herumgereicht: Eine Befragung der CH-Medien bei den Parteien wies ein Total aller Abgaben von allen Richterinnen und Richtern aus allen Bundesgerichten zwischen CHF 30'000 bei der GLP und CHF 265'000 bei der SP aus (FDP: CHF 35'000; Grüne: CHF 100'000; Mitte: CHF 65'000; SVP: CHF 172'000). Das aktuelle Wahlsystem sieht schliesslich vor, dass Bundesrichterinnen und -richter nicht nur vom Parlament gewählt, sondern alle sechs Jahre bestätigt werden müssen. Das Initiativkomitee kritisierte, dass diese drei Elemente letztlich die Unabhängigkeit der Judikative gefährdeten, und forderte deshalb mit seinem Begehren, dass ein vom Bundesrat ernanntes Fachgremium Kandidierende nach fachlicher Eignung auswählt und dass die Bundesrichterinnen und Bundesrichter aus einem mit diesen Kandidierenden gefüllten Pool per Losverfahren gezogen werden. Die Gewählten sollen zudem keiner Amtszeitbeschränkung mehr unterliegen, sondern bis maximal fünf Jahre nach Pensionsalter in ihrem Amt verbleiben dürfen, falls sie nicht mittels eines neu einzuführenden Abberufungsverfahrens aufgrund von Fehlverhalten abgesetzt würden. Beim Losverfahren würde einzig eine sprachliche Repräsentation berücksichtigt.

Das **Initiativkomitee** – neben dem «Vater» der Initiative, dem Multimillionär und Unternehmer Adrian Gasser, sassen der Politikwissenschaftler Nenad Stojanovic und die Mitte-Politikerin Karin Stadelmann (LU, mitte) federführend im Komitee – lancierte den Abstimmungskampf am 30. September 2021. An einer Pressekonferenz und in späteren Interviews betonten die Initiantinnen und Initianten, dass mit Annahme ihres Begehrens der Pool an geeigneten Richterinnen und Richtern vergrössert würde: Auch Parteilose könnten am Bundesgericht Einsitz nehmen und es müssten zukünftig nicht mehr zahlreiche geeignete Kandidierende hintanstehen, wenn eine Partei – wie aktuell etwa die Grünen nach ihren Wahlerfolgen 2019 – stark untervertreten sei und deshalb bei Vakanzen lediglich Kandidierende dieser Partei berücksichtigt würden. Adrian Gasser strich in mehreren Interviews das in seinen Augen grosse Problem der Parteiabhängigkeit und der Mandatssteuer hervor: «Die politischen Parteien haben sich die Macht angeeignet, diese Ämter unter sich aufzuteilen, dafür Geld zu verlangen und eine opportunistische Gesinnung einzufordern [...] Vorseilender Gehorsam ist garantiert», klagte er etwa in einem NZZ-Meinungsbeitrag. In Le Temps behauptete er, dass die fehlende Unabhängigkeit der Gerichte dazu führe, dass in 95 Prozent der Fälle Individuen vor Gericht verlieren würden, wenn sie gegen den Staat antreten müssten.

Obwohl keine einzige etablierte Partei und kein Verband das Begehren unterstützte, wollte keine Organisation die Federführung für eine Nein-Kampagne übernehmen. Ende September gründete deshalb Andrea Caroni (fdp, AR) ein **«überparteiliches Nein-Komitee»**. Weil er wie bereits 2014 bei der sogenannten «Pädophileninitiative» den liberalen, demokratischen Rechtsstaat bedroht sehe, wolle er sich wehren, betonte der FDP-Ständerat im Sonntags-Blick. Im Komitee sassen Mitglieder aller grossen Parteien: Heidi Z'graggen (mitte, UR); Laurence Fehlmann Rielle (sp, GE), Nicolas Walder (gp, GE), Beat Flach (glp, AG) und Yves Nidegger (svp, GE). In den Medien tat sich freilich vor allem Andrea Caroni mit Stellungnahmen hervor. Mit dem Slogan «Wählen statt würfeln, Demokratie statt Lotterie» griff er vor allem das Losverfahren an, das auf Glück beruhe und deshalb nicht geeignet sei, fähige Kandidierende auszuwählen. Darüber hinaus habe sich das bestehende System, das eine repräsentative Vertretung unterschiedlicher politischer Grundhaltungen in der Judikative garantiere, bewährt. Im Verlauf der Kampagne warf Andrea Caroni den Initiantinnen und Initianten zudem auch vor, «falsch und verleumderisch» zu argumentieren.

Am 11. Oktober erörterte Karin Keller-Sutter an einer Pressekonferenz die **Position des Bundesrats**, der die Initiative zur Ablehnung empfahl. Das Volksbegehren sei «zu exotisch» und stelle das politische System und die demokratische Tradition der Schweiz «auf fundamentale Weise» in Frage, so die Justizministerin. Die Wahl durch das Parlament würde durch Losglück ersetzt, womit die demokratische Legitimation Schaden nehme. Das Losverfahren sei zudem ein «Fremdkörper im institutionellen Gefüge», so die Bundesrätin. Mit dem heute angewandten Parteienproporz werde hingegen gewährleistet, dass politische Grundhaltungen, aber auch das Geschlecht und die regionale Herkunft am Bundesgericht «transparent und ausgewogen» vertreten seien, war in der Medienmitteilung zu lesen. Die Praxis zeige zudem, dass die Unabhängigkeit gewährleistet sei und kein Druck von Parteien auf die Bundesrichterinnen und Bundesrichter ausgeübt werde. Noch nie in der jüngeren

Geschichte sei ein Richter oder eine Richterin aus politischen Gründen abgewählt worden, so Karin Keller-Sutter, was zeige, dass der von den Initiantinnen und Initianten kritisierte Konformitätsdruck aufgrund der Angst vor einer Wiederwahl gar nicht bestehe. Es sei zudem falsch anzunehmen, dass parteilose Richterinnen und Richter nicht ebenfalls Werte vertreten würden, die allerdings nicht so transparent seien, wie bei Parteimitgliedern. Die Justizministerin nahm schliesslich auf die aktuelle Pandemie-Diskussion Bezug: Viele Stimmen kritisierten momentan demokratisch nicht legitimierte Gremien aus Expertinnen und Experten. Mit Annahme der Initiative würde mit der vorgesehenen Fachkommission aber ein weiteres solches Gremium geschaffen.

In den **Medien** wurde laut APS-Analyse und FÖG-Abstimmungsmonitor nur selten über die Justizinitiative berichtet. Dies war einerseits dem Umstand geschuldet, dass vor allem das Referendum gegen die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes sehr viel Platz in der medialen Berichterstattung einnahm, andererseits ist dies aber wohl auch der Komplexität des Themas zuzuschreiben. In der Tat kamen in den Printmedien neben Adrian Gasser und Andrea Caroni vor allem Expertinnen und Experten, aber auch ehemalige Richterinnen und Richter zu Wort.

Auffällig war, dass die meisten dieser **Expertinnen und Experten** der Initiative relativ wohlwollend gegenüberstanden. So wurden etwa Studien zitiert, die zeigten, dass eine längere Amtszeit zu mehr richterlicher Unabhängigkeit führe. Kurze Amtszeiten und vor allem die Wiederwahl könnten hingegen als Disziplinierungsmöglichkeit von Parteien erachtet werden, mit der Linientreue von Richterinnen und Richtern erzwungen werde, so etwa der Politikwissenschaftler Adrian Vatter in der NZZ. Die Wiederwahl sichere Bodenhaftung der Richter und trage dazu bei, dass «sich die Justiz nicht verselbständigt» und dass Richterinnen und Richter nicht zu einer «Elite ohne Legitimation» würden, meinte hingegen Katharina Fontana, ehemalige Mitarbeiterin im BJ und NZZ-Journalistin für das Themengebiet Recht und Gesellschaft. Bemängelt wurde zudem der Umstand, dass parteilose Kandidierende aktuell keine Chance hätten, gewählt zu werden. Wenn wirklich Repräsentation das Ziel sei, dann dürften in den Gerichten nicht nur Parteimitglieder sitzen, da die grosse Mehrheit der Bevölkerung keine Parteibindung aufweise, so die Argumentation. Adrian Vatter schlug entsprechend ein Modell mit 50 Prozent Parteilosen und 50 Prozent Parteimitgliedern vor. Debattiert wurde auch über die Frage, ob Richterinnen und Richter überhaupt ideologisch neutral sein könnten oder ob Gerichte eben nicht auch genuin politische Institutionen seien. In diesem Falle wäre aber der Parteienproporz folgerichtig, so die NZZ. Auch das Losverfahren erhielt einige Aufmerksamkeit – einige Expertinnen und Experten erachteten es als geeignetes Mittel zur Auswahl von Richterinnen und Richtern. Es sei schliesslich schon von Aristoteles als «Grundlage wahrer Demokratie» betrachtet worden, warb der Ökonom Bruno S. Frey. Das Los sei über längere Frist ebenso repräsentativ wie das momentane Auswahlverfahren, funktioniere aber wesentlich unabhängiger, argumentierte die Ökonomin Margit Osterloh, die zudem betonte, dass das Losverfahren nicht einfach eine Lotterie sei, sondern dass durch das qualitative Losverfahren mit Vorselektion letztlich geeignetere Kandidatinnen und Kandidaten ausgewählt würden als von menschlichen Expertinnen und Experten, die in ihrer Wahl eben nicht frei seien von Beeinflussung. Die anfänglich wohl geringere Akzeptanz des Losverfahrens würde rasch zunehmen und das Vertrauen in die Judikative dadurch gar noch verstärkt, so die Ökonomin. In den medialen Kommentaren stand hingegen die Fachkommission, die gemäss der Justizinitiative vom Bundesrat zusammengestellt werden müsste, eher in der Kritik. Die Diskussion um eine optimale Besetzung würde sich von der Richterinnen- und Richterwahl auf die Bestellung dieser Fachkommission verschieben. Es sei nicht klar, wie diese zusammengesetzt werden solle und ob diese eben nicht auch wiederum politisch agieren würde, so der Tenor der Kritikerinnen und Kritiker. Die Weltwoche sprach gar von einer «brandgefährlichen Illusion», zu meinen, es könne ein Gremium eingesetzt werden, das «objektive Qualifikationsmerkmale» bestimmen könne. Andrea Caroni warnte vor «einer obskuren, bundesratsnahen Kommission [...], die weder Qualität noch Vielfalt noch demokratische Legitimation gewährleisten kann». Allerdings stand auch die Frage im Raum, ob die parlamentarische Gerichtskommission (GK), die momentan mit der Auswahl der Kandidierenden betraut ist, fachlich wirklich dafür geeignet sei. Ein eher pragmatisches Argument gegen die Initiative wurde schliesslich von Rechtsprofessor Lorenz Langer vorgebracht: Da sich die Initiative auf das Bundesgericht beschränke, stelle sich die Frage, woher bei Annahme der Initiative die Kandidierenden kommen sollen, da Bewerbende für einen Bundesgerichtsposten in der Regel an anderen Bundesgerichten (Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundespatentgericht) oder an kantonalen Gerichten tätig seien, wo aber meist noch nach Parteienproporz gewählt würde. Es gäbe somit nicht mehr viele der verlangten «objektiven», also eben parteiunabhängigen Kandidierenden.

In der medialen Diskussion wurde von Seiten der Befürworterinnen und Befürworter auch immer wieder darauf hingewiesen, dass das aktuelle **System – auch im internationalen Vergleich – sehr gut funktioniere**. Die Geschichte zeige, dass Richterinnen und Richter unabhängig seien und sich nicht vor einer Wiederwahl fürchteten. In der Tat wurden bisher lediglich drei Bundesrichter abgewählt – zwei aus Altersgründen zu Beginn der modernen Schweiz sowie Bundesrichter Martin Schubarth 1990, der freilich sofort wiedergewählt worden war.

Diskutiert wurde zudem der **«Fall Donzallaz»**: Die SVP hatte «ihren Bundesrichter» nicht mehr zur Wiederwahl empfohlen, weil er in einigen Urteilen nicht mehr die Parteilinie verfolgt habe. Yves Donzallaz wurde aber in der Folge von allen anderen Fraktionen bei seiner Wiederwahl unterstützt und schliesslich gar zum Bundesgerichtspräsidenten gewählt. Dies zeige, dass sich Richterinnen und Richter nicht von den eigenen Parteien unter Druck setzen liessen. Die Aargauer Zeitung kritisierte freilich, dass sich bei Yves Donzallaz das Problem der Parteilinie besonders gut zeige: Um Bundesrichter zu werden, habe er einen Parteiwechsel von der CVP zur SVP vorgenommen. Dies komme häufig vor, so die Zeitung: Kandidierende wechselten ihre «Parteilinie wie Chamäleons», um ihre Wahlchancen zu steigern.

Der einzige Nationalrat, der die Initiative unterstützt hatte, kam ebenfalls in den Medien zu Wort. Lukas Reimann gab zu Protokoll, dass er die Arbeit der GK als deren Mitglied als wenig seriös erlebt habe, da die Kandidierendenauslese eher eine politische als eine fachliche Frage gewesen sei. Einmal habe die Kommission einem sehr geeigneten, aber parteilosen Kandidaten gar offen empfohlen, der GLP oder der BDP beizutreten, damit er zur Wahl eingeladen werden könne.

Für Gesprächsstoff sorgten zudem einige **pensionierte Richterinnen und Richter**, die den Medien Red und Antwort standen. Praktisch unisono gaben alt-Bundesstrafrichter Bernard Bertossa sowie die alt-Bundesrichter Jean Fonjallaz, Karl Hartmann, Ulrich Meyer und Hans Wiprächtiger, aber auch die Luzerner alt-Oberrichterin Marianne Heer (fdp) zu Protokoll, von ihrer Partei nie auch nur irgendeinen Druck verspürt zu haben – auch ihre Kolleginnen und Kollegen nicht. Angesprochen auf die Angst vor einer Nicht-Wiederwahl erzählte Hans Wiprächtiger, dass sich das Bundesgericht viel mehr vor schlechter Presse als vor dem Parlament fürchte. Zur Sprache kam auch die von der Greco kritisierte Mandatssteuer. Man müsse die Parteien unterstützen, damit die Demokratie in der Schweiz funktioniere, äusserte sich Jean Fonjallaz hierzu. Er habe vielmehr das Gefühl, dass die Partei mehr von ihm als Beitragszahlendem abhängig sei als er von ihr, so der alt-Bundesrichter. Von Ämterkauf könne nur die Rede sein, wenn Höchstbietende einen Posten kriegten; die Abgaben seien aber innerhalb einer Partei für alle gleich.

Eine gegenteilige Meinung vertrat einzig der Zürcher alt-Oberrichter Peter Diggelmann. Es gebe zwar keine offenen Drohungen, den Druck der Parteien spüre man aber etwa an Fraktionsausflügen oder Parteianlässen. Er selber sei zudem zu einer Mandatssteuer gezwungen worden und wäre wohl nicht mehr nominiert worden, wenn er der entsprechenden Mahnung nicht nachgekommen wäre. Im Gegensatz zu Kolleginnen und Kollegen, die momentan im Amt seien und deshalb aus Angst keine öffentliche Kritik anbrächten, sei es ihm als pensioniertem Richter und aufgrund seines Parteiaustritts möglich, Kritik zu äussern. Das Interview von Peter Diggelmann im Tages-Anzeiger blieb nicht unbeantwortet. Andrea Caroni sprach tags darauf in der gleichen Zeitung von «verleumderischen Unterstellungen». Er kenne keinen Richter und keine Richterin, die sich unter Druck gesetzt fühlten.

Beliebtes Mediensujet war auch der Kopf der Initiative, **Adrian Gasser**. Der Multimillionär und Chef der Lorze Gruppe, einem Firmenkonglomerat mit Sitz in Zug, habe sich seit seiner Jugendzeit für richterliche Unabhängigkeit interessiert. Als Wirtschaftsprüfer habe er einige Fälle erlebt, bei denen diese Unabhängigkeit nicht gegeben gewesen sei, sagte er in einem Interview. 1987 habe Adrian Gasser im Kanton Thurgau erfolglos für den National- und 1999 für den Ständerat kandidiert – als Parteiloser. Erst 40 Jahre nach diesen Erlebnissen könne er sich nun aber die Finanzierung einer Volksinitiative leisten. In der Tat soll Adrian Gasser laut Medien rund CHF 1 Mio für die Sammlung der Unterschriften aufgeworfen haben. «Andere haben ein Motorboot in Monaco, ich habe mir eine Initiative im Interesse der Schweiz geleistet», so Gasser bei der Einreichung seiner Initiative im St. Galler Tagblatt.

Auch für die Abstimmungskampagne schien das Initiativkomitee einiges an **Geld** aufgeworfen zu haben. Im Sonntags-Blick wurde vermutet, dass Adrian Gasser für die Kampagne kaum weniger aufgewendet haben dürfte als für die Unterschriftensammlung, was Andrea Caroni in derselben Zeitung zum Vorwurf

verleitete, dass sich «eine Einzelperson [...] praktisch eine Initiative gekauft und die Schweiz zu plakatiert» habe. Der Gegnerschaft fehle es hingegen an spendablen Geldgebern. Bei der APS-Inserateanalyse zeigt sich zwar in der Tat ein Ungleichgewicht zugunsten der Befürwortenden, allerdings finden sich von beiden Lagern kaum Inserate in den grössten Schweizer Printmedien.

Bei den **Abstimmungsumfragen** im Vorfeld des Urnengangs vom 28. November zeigte sich ein für Initiativen typisches Bild. Hätten Mitte Oktober noch 48 Prozent der Befragten Ja oder eher Ja zur Initiative gesagt, lag dieser Anteil rund zwei Wochen vor der Abstimmung noch bei 37 Prozent. Für eine inhaltlich komplexe Vorlage ebenfalls gängig war der hohe Anteil Befragter, die sich zu Beginn der Kampagne noch keine Meinung gebildet hatten (Anteil «weiss nicht» am 15.10.2021: 19%; 17.11.2021: 7%).

Wie aufgrund der Umfragewerte zu vermuten, wurde die Initiative am **Abstimmungssonntag** deutlich verworfen. Bei einer wohl vor allem dem gleichzeitig stattfindenden Referendum gegen das Covid-19-Gesetz, aber auch der «Pflegeinitiative» geschuldeten aussergewöhnlich hohen Stimmbeteiligung von fast 65 Prozent lehnten mehr als zwei Drittel der Stimmberechtigten eine Reform des geltenden Systems der Wahlen von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern ab.

Abstimmung vom 28. November 2021

Volksinitiative «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)»

Beteiligung: 64.7%

Ja: 1'382'824 Stimmen (31.9%) / 0 Stände

Nein: 2'161'272 Stimmen (68.1%) / 20 6/2 Stände

Parolen:

-Ja: Piratenpartei

-Nein: EDU, EVP, FDP, GLP (2), GPS (2), Mitte, PdA, SD, SP, SVP; SGV

-Stimmfreigabe: BastA

* in Klammern Anzahl abweichende Kantonalsektionen

Die **Medien** sprachen am **Tag nach der Abstimmung** von einer deutlichen Niederlage. Das Resultat zeige, dass die Stimmberechtigten mit dem System zufrieden seien, liessen sich die Gegnerinnen und Gegner vernehmen. «Das Volk hält den Wert der Institutionen hoch», interpretierte Justizministerin Karin Keller-Sutter das Resultat. Die Initiative habe zwar einige wunde Punkte aufgezeigt, sei aber zu extrem gewesen, um diese Probleme zu lösen, meinte Matthias Aebischer (sp, BE) in La Liberté. Die Initiantinnen und Initianten erklärten sich die Niederlage mit der zu wenig gut gelungenen Information der Bürgerinnen und Bürger über die Probleme des jetzigen Systems. Adrian Gasser machte zudem die einseitige Information durch die Bundesbehörden und die öffentlich-rechtlichen Medien, welche die Meinungsbildung beeinträchtigt habe, für das Scheitern der Initiative verantwortlich. Er kündigte zudem noch am Abend des Abstimmungssonntags einen weiteren Anlauf an. Innert zwei bis drei Jahren könne die Bevölkerung für die Fehlfunktionen im Justizsystem besser sensibilisiert werden. Er wolle deshalb bald mit der Sammlung von Unterschriften für eine identische Initiative beginnen.

Diskutiert wurden in den Medien freilich auch noch einmal die Schwachstellen des Systems, die nun angegangen werden sollten. Die Justizinitiative habe eine «Debatte rund um das Schweizer Justizsystem ausgelöst und uns zu Verbesserungen angespornt», lobte etwa Andrea Caroni im St. Galler-Tagblatt. So dürften die Diskussionen um mehr Transparenz bei den Parteienfinanzen zu einer Offenlegung der Mandatssteuern führen. Im Parlament hängig war zudem die in einer parlamentarischen Initiative von Beat Walti (fdp, ZH; Pa.lv. 20.468) aufgeworfene Frage, ob diese Mandatssteuern nicht gänzlich abgeschafft werden sollen. Mit der Ablehnung eines Gegenvorschlags zur Justizinitiative schien hingegen die Frage einer Amtszeitverlängerung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter vom Tisch, wie sie von der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter am Tag nach der Abstimmung erneut gefordert wurde. Eine mögliche Professionalisierung der Kandidierendenauswahl bzw. die Ergänzung der GK durch eine Fachkommission, die Bewerbungen für Richterinnen- und Richterämter mitsichten soll, war ebenfalls Gegenstand einer noch hängigen parlamentarischen Initiative (Pa.lv. 21.452).

Die **VOX-Analyse** fand nur schwache Muster, mit denen das Abstimmungsverhalten bei der Justizinitiative erklärt werden könnte. Personen mit einer Berufsbildung sagten etwas stärker Nein als andere Bildungskategorien. Sympathisantinnen und Sympathisanten der Grünen sagten mehrheitlich Ja – im Gegensatz zu den Anhängerinnen und Anhänger aller anderer Parteien. Hohes Vertrauen in die Judikative ging zudem eher mit einem Nein einher. Bei den Motiven für ein Ja zeigte sich der Wunsch nach Unabhängigkeit von Richterinnen und Richtern von den Parteien sowie nach einem System, das auch für Parteilose Chancen einräumt, als zentral. Ein Nein wurde hingegen laut VOX-Analyse eher mit der Skepsis gegenüber dem Losverfahren und der Meinung, dass das bisherige System gut funktioniere, begründet.⁴⁰

-
- 1) Nichtwiederwahl Beyelers: AB NR, 2011, S. 1304 f.; Medienmitteilung Gerichtskommission vom 25.5.11; WW, 28.4.11; Presse vom 12.5., 26.5., 28.5. 16.6. und 17.6.11; Wahl Laubers: AB NR, 2011, S. 1880; Medienmitteilung Gerichtskommission vom 24.8.11; NZZ, 20.7.11; Presse vom 28.7., 25.8. und 29.9.11.
 - 2) Presse vom 31.3.12; WW, 29.9.12; Blick, 22.12.12.
 - 3) Medienmitteilung BA vom 12.4.13; NZZ, 23.2.13; BaZ und NZZ, 13.4.13; TA, 14.8.13.
 - 4) NZZ, 12.4.14; SoZ, 7.9.14
 - 5) Tätigkeitsbericht 2014 AB-BA; NZZ, 18.4.15
 - 6) AB NR, 2015, S. 1315 f.; Bericht GK vom 3.6.15(2); SO, 1.2.15; SO, 15.3.15; NZZ, 4.6.15; LT, 13.6.15; AZ, SGT, 17.6.15; BaZ, NZZ, 18.6.15
 - 7) Tätigkeitsbericht 2017 AB-BA
 - 8) AZ, 3.1.18; NZZ, 5.1.18; LZ, 1.5.18; WW, 10.5.18; AZ, 16.6., 20.6.18; NZZ, 9.8., 24.10.18; BaZ, TA, 18.12.18
 - 9) AB NR, 2019, S. 264ff.; AB NR, 2019, S. 285ff.; Lib, 20.3.18; NZZ, 11.3.19; WW, 14.3.19; AZ, 19.3.19; WW, 21.3.19
 - 10) So-Bli, 4.11.18; Lib, 6.11.18; BaZ, 9.11.18; LT, NZZ, 10.11.18; WoZ, 15.11.18; NZZ, 17.11., 21.11.18; AZ, Blick, Lib, NZZ, 22.11.18; So-Bli, 25.11.18; NZZ, 29.11.18; NZZ, 1.2.19; NZZ, 6.2.19; NZZ, 12.4.19; NZZ, TA, 13.4.19; NZZ, 16.4.19; SGT, 20.4.19; So-Bli, SoZ, 21.4.19; NZZ, 25.4.19; Blick, 26.4.19; AZ, 28.4.19; Blick, Lib, 29.4.19; SGT, 30.4.19
 - 11) Tätigkeitsbericht 2018 AB-BA; NZZ, 25.4.19; Blick, NZZ, 30.4.19; AZ, 9.5.19
 - 12) Medienmitteilung AB-BA vom 10.5.19; TA, 17.4.19; SGT, 20.4., 26.4.19; Blick, 10.5.19; BaZ, Blick, LT, Lib, NZZ, SGT, 11.5.19; So-Bli, 12.5.19; AZ, 13.5.19; WW, 16.5., 23.5.19; NZZ, 1.6.19
 - 13) Medienmitteilung GPK vom 14.5.2019; TA, 20.4.19; So-Bli, 21.4.19; Blick, 25.4.19; AZ, BaZ, Blick, LT, Lib, SGT, 26.4.19; SGT, 27.4.19; AZ, So-Bli, SoZ, 28.4.19; NZZ, SGT, 29.4.19; AZ, 30.4.19; SGT, 11.5.19; BaZ, NZZ, 13.5.19; BaZ, NZZ, SGT, 14.5.19; AZ, BaZ, LT, NZZ, 15.5.19; BaZ, LT, NZZ, SGT, 16.5.19
 - 14) AB VB, 2019, S. 1377 f.; Bericht GK vom 15.3.19
 - 15) Bericht GK vom 12.9.19; NZZ, 19.6.19; AZ, 20.6.19; SGT, 22.6.19; NZZ, SGT, 3.8.19; BaZ, TG, 16.8.19; Blick, SGT, 17.8.19; NZZ, 20.8.19; TA, 26.8.19; AZ, LT, TG, 28.8.19; BaZ, LT, NZZ, 29.8.19; So-Bli, 1.9.19; Blick, Lib, NZZ, SGT, TA, 5.9.19
 - 16) AB NR, 2021 S. 390 ff.; Bericht RK-NR vom 14.1.21
 - 17) AB VB 2019, S. 2008; Bericht GK vom 12.09.19; LZ, 26.9.19
 - 18) AB VB 2019, S. 2008 ff.; NZZ, 6.9.19; TA, TG, 7.9.19; So-Bli, 8.9.19; AZ, SZ, TA, 9.9.19; AZ, 11.9.19; WW, 12.9.19; Blick, TA, 14.9.19; SoZ, 15.9.19; TA, 16.9.19; AZ, 17.9.19; NZZ, TG, 18.9.19; CdT, 19.9.19; AZ, 21.9.19; LT, 23.9.19; AZ, NZZ, 25.9.19; AZ, Blick, LT, NZZ, TA, TG, 26.9.19; AZ, 30.9.19
 - 19) So-Bli, 25.11.18; TA, 10.1.19; BaZ, 5.4.19; SoZ, 21.4.19; NZZ, SGT, 23.4.19; NZZ, TA, 26.4.19; Blick, SGT, 27.4.19; LT, WoZ, 2.5.19; So-Bli, 19.5.19; NZZ, 31.5.19; LT, NZZ, TA, 1.6.19; So-Bli, 2.6.19; AZ, 4.6.19; Blick, NZZ, SGT, 5.6.19; WW, 6.6.19; SGT, 8.6.19
 - 20) WW, 2.5.19; SoZ, 5.5.19; NZZ, 8.5.19; NZZ, WW, 9.5.19; Blick, 10.5.19; BaZ, 15.5.19; AZ, WW, 16.5.19; Blick, 17.5.19; NZZ, 29.5., 5.6.19; AZ, Blick, LT, NZZ, SGT, 19.6.19; NZZ, 20.6.19; SoZ, 23.6.19; BaZ, 4.7.19; AZ, LT, 5.7.19; NZZ, 10.7.19; BaZ, NZZ, 12.7.19; AZ, 13.7.19; BaZ, Blick, NZZ, 7.8.19; NZZ, 20.8.19; NZZ, TA, 5.9.19
 - 21) Medienmitteilung AB-BA vom 3.7.19; BaZ, NZZ, TG, 4.7.19; CdT, LT, NZZ, SGT, 3.8.19; NZZ, 15.8.19; AZ, 28.8.19; AZ, NZZ, TA, 14.9.19; TA, 16.9.19; AZ, 3.10.19
 - 22) Verfügung AB-BA vom 2.3.20; AZ, 4.1.20; AZ, LT, NZZ, TA, 23.1.20; TA, 29.2.20; AZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TA, TG, 5.3.20; AZ, Blick, 6.3.20; WW, WoZ, 12.3.20; NZZ, 30.3.20; AZ, 1.4.20; AZ, CdT, NZZ, 2.4.20
 - 23) AB NR, 2020, S. 155 ff.; NZZ, 16.7.19, 3.3., 6.3., 25.6.20
 - 24) Medienmitteilung AB-BA vom 23.4.20; Tätigkeitsbericht 2019 AB-BA
 - 25) Medienmitteilung GK vom 13.5.2020; AZ, 3.4.20; Blick, 25.4.20; TA, 28.4.20; CdT, NZZ, 29.4.20; NZZ, 2.5.20; AZ, CdT, TA, 4.5.20; LT, 5.5.20; NZZ, 9.5.20; So-Bli, 10.5.20; TA, 13.5.20; AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, TA, 14.5.20; AZ, Blick, 15.5.20; AZ, TA, 16.5.20; So-Bli, SoZ, 17.5.20
 - 26) Medienmitteilung GK vom 20.5.20; AZ, 19.5.20; AZ, NZZ, 20.5.20; WW, 21.5.20; AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, TA, 22.5.20; WoZ, 28.5.20; SoZ, 31.5.20
 - 27) Bericht GPK vom 24.6.2020; AZ, 20.5.20; AZ, NZZ, 23.5.20; AZ, 30.5., 25.6.20; AZ, Blick, NZZ, 26.6.20; SoZ, 28.6.20; So-Bli, 26.7.20; NZZ, 27.7.20; WOZ, 6.8.20; AZ, 4.3.21
 - 28) Medienmitteilung AB-BA vom 3.7.20; Medienmitteilung Ratspräsidien vom 11.6.20; NZZ, 6.6.20; AZ, 12.6.20; AZ, TA, 4.7.20
 - 29) CdT, 23.4., 24.4.20; NZZ, TA, TG, 27.4.20; NZZ, 28.4.20; WoZ, 30.4.20; TA, 16.5.20; NZZ, 20.5.20; WW, 21.5.20; NZZ, 26.5.20; AZ, 9.6.20; AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, TA, 25.7.20
 - 30) Erklärung BA vom 24.7.2020; Medienmitteilung GK vom 19.8.2020; AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, TA, TG, 25.7.20; AZ, Blick, CdT, NZZ, TA, 30.7.20; TA, 31.7.20; NZZ, 7.8.20; AZ, Blick, NZZ, TA, 20.8.20; Blick, 31.8.20
 - 31) Bericht Immunitätskommission NR vom 24.8.20; Bericht Kommission für Rechtsfragen SR vom 11.8.20; Blick, LT, 31.7.20; NZZ, 5.8.20; AZ, Blick, NZZ, TA, 12.8.20; WW, 13.8.20; SoZ, 23.8.20; CdT, LT, NZZ, TA, 25.8.20
 - 32) AB VB 2020, S. 1978 f.; Bericht GK vom 9.9.20; AZ, 29.8.20; TA, 21.9.20; Blick, 23.9.20; TA, 24.9.20
 - 33) AZ, 27.7., 28.7.20; TA, 3.8.20; So-Bli, 9.8.20; LT, 20.8.20; Lib, TA, 23.9.20
 - 34) AB SR, 2020 S. 1327 ff.; Bericht GPK-SR vom 17.11.20
 - 35) Bericht AB-BA vom 7.12.20; Medienmitteilung AB-BA vom 17.12.20; AZ, 18.12.20; NZZ, 13.1.21
 - 36) Aufsichtsbericht BGer vom 5.4.20; Brief des BstGer vom 22.7.20; Medienmitteilung BGer vom 20.4.2020; Medienmitteilung GPK vom 25.6.2020; Oberaufsichtsrechtliche Feststellung GPK vom 24.6.20; Stellungnahme GPK vom 24.6.20; WW, 27.6.19; TA, 30.7.19; NZZ, 21.9.19; SoZ, 22.9.19; AZ, TG, 23.9.19; AZ, LT, 17.12.19; AZ, CdT, 18.12.19; AZ, 19.12.19, 22.1.20; NZZ, 29.1.20; TA, 1.2.20; CdT, 3.2.20; NZZ, WW, 6.2.20; AZ, CdT, 21.4.20; TA, 22.4.20; AZ, 25.4.20; WW, 30.4.20; NZZ, 2.5., 6.6.20; NZZ, 11.6.20; AZ, 13.6.20; CdT, 26.6.20; CdT, NZZ, 23.7.20; NZZ, 24.7.20; AZ, 24.10.20
 - 37) AB NR, 20201 S. 324 ff.; AB NR, 20201 S. 94 ff.; SZ, 1.3.21; CdT, LT, TG, 4.5.21; LT, Lib, 10.3.21; NZZ, 11.3.21
 - 38) Medienmitteilung GK vom 10.3.2021; Medienmitteilung GK vom 24.2.2021; AZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TG, WW, 25.2.21; NZZ, 26.2.21; SGT, 1.3.21; AZ, 3.3.21; AZ, CdT, Lib, TG, 11.3.21
 - 39) BBl, 2021 997; Medienmitteilung RK-SR vom 13.4.2021; Medienmitteilung RK-SR vom 20.4.2021
 - 40) APS-Inserateanalyse vom 18.11.2021; BBl, 2022 894; FöG-Abstimmungsmonitor vom 26.11.2021; Medienmitteilung Bundesrat vom 11.10.21; VOX-Analyse vom 28.11.21; NZZ, 31.7., 26.8.21; WW, 16.9.21; So-Bli, 26.9.21; AZ, Exp, Lib, 1.10.21; AZ, CdT, Lib, NF, NZZ, 12.10.21; CdT, 13.10.21; AZ, TA, 15.10.21; AZ, LT, 16.10.21; 24H, AZ, 22.10.21; AZ, 23.10.21; AZ, CdT, 26.10.21; Lib, 27.10.21; Exp, 28.10.21; NZZ, 29.10.21; LT, TA, 30.10.21; SGT, TA, 1.11.21; TA, 3.11.21; Republik, TA, 4.11.21; AZ, 6.11.21; So-Bli, 7.11.21; NZZ, SGT, 8.11.21; Republik, 9.11.21; CdT, NZZ, TA, 10.11.21; LT, TA, WW, 11.11.21; CdT, LT, Republik, TA, 12.11.21; LZ, TA,

15.11.21: AZ, Lib, NF, TA, 17.11.21: LT, WOZ, WW, 18.11.21: NZZ, 19.11., 20.11.21: So-Bli, 21.11.21: NZZ, 22.11.21: WW, 25.11.21: 24H, Blick, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, 29.11.21