

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



19.3570 s Po. Jositsch. Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 17. November 2020

Der Ständerat wies am 16. September 2019 das von Ständerat Daniel Jositsch am 11. Juni 2019 eingereichte Postulat, einem Ordnungsantrag des Büros folgend, der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR) zur Vorberatung zu. Die GPK-SR hat das Postulat am 25. August 2020 und am 17. November 2020 vorberaten.

Das Postulat will den Bundesrat beauftragen, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob Anpassungen in der Struktur und Organisation der Bundesanwaltschaft (Ziffer 1), in der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft gemäss Artikel 23 ff. der Strafprozessordnung (StPO) (Ziffer 2) und in der Überwachung bzw. Aufsicht der Bundesanwaltschaft (Ziffer 3) notwendig oder zweckmässig sind.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig,
 Ziffer 1 des Postulats abzulehnen,
 Ziffer 2 des Postulats anzunehmen und den Bundesrat mit der Prüfung zu beauftragen,
 Ziffer 3 des Postulats abzulehnen.

Berichterstattung: Hans Stöckli

Im Namen der Kommission
 Die Präsidentin:

Maya Graf

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) vom 9. September 2019
- 3 Erwägungen der Kommission vom 25. August 2020 (1. Lesung)
- 4 Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Oktober 2020
- 5 Stellungnahme der KKJPD vom 30. Oktober 2020
- 6 Erwägungen der Kommission vom 17. November 2020 (2. Lesung)



1 Text und Begründung

1.1 Text

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

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

1.2 Begründung

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

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

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

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

Im Rahmen ihrer letztjährigen Inspektion des Generalsekretariats der BA erkannte die AB-BA, dass das in der Systematischen Rechtssammlung veröffentlichte Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22) nicht mehr den faktischen Gegebenheiten entspricht. Da der Inspektionsbericht aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen noch nicht definitiv vorliegt, kann sich die AB-BA zur Detailstruktur der BA zum jetzigen Zeitpunkt nicht äussern. Jedoch könnte sie ihre Erkenntnisse in den aufgrund des Postulates zu erstellenden Bericht einfließen lassen.



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

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

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

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

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

Die BA schlug der AB-BA die Beantragung der Ablehnung des Postulates vor, da parallel dazu eine oberaufsichtsrechtliche Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen durchgeführt werde.

Die Aufsichtsbehörde beantragt die Annahme des Postulates.

3 Erwägungen der Kommission vom 25. August 2020 (1. Lesung)

Die zuständige Subkommission Gerichte/BA der GPK-SR hat im Rahmen der Vorberatung des Postulates Vertreter der AB-BA, der BA und des BJ angehört.

3.1 Inspektion der GPK-NR und der GPK-SR

Die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates (GPK) haben am 14. Mai 2019 beschlossen, eine Inspektion zum Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der BA durchzuführen. Das Inspektionskonzept vom 25. Juni 2019 sieht 3 Phasen der Untersuchung vor:

In einer **1. Phase** sollten die Divergenzen im Aufsichtsverständnis zwischen AB-BA und BA in Bezug auf die aktuell ausgeübte Aufsicht im Rahmen von Anhörungen und dem Beizug einschlägiger Unterlagen geklärt werden. Diese Untersuchung wurde durch die Subkommissionen Gerichte/BA der beiden GPK durchgeführt. Die 1. Phase wurde mit der Veröffentlichung des Untersuchungsberichts der beiden GPK am 24. Juni 2020 abgeschlossen.



In einer **2. Phase** werden im Rahmen eines Expertenauftrages – gestützt auf den Untersuchungsbericht der beiden GPK – die rechtlichen Grundlagen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) (Art. 23 – 31 StBOG; Organisationsverordnung AB-BA, SR 173.712.24) sowie die organisationsrechtlichen Grundlagen der Bundesanwaltschaft (BA) (Art. 7 – 22 StBOG) überprüft und Änderungsvorschläge unterbreitet. Die Überprüfung und die Änderungsvorschläge erfolgen aus staats- und verwaltungsrechtlicher wie auch aus strafrechtlicher und strafprozessualer Sicht. Dabei sind mehrere Modelle zu prüfen und deren Vor- und Nachteile zu diskutieren. Nicht Gegenstand des Expertenauftrags ist die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen zur Strafverfolgung gemäss Artikel 23 ff. Strafprozessordnung (StPO). Der Expertenauftrag wurde erteilt. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Januar 2021 vorliegen.

In einer **3. Phase** werden die Ergebnisse des Expertenauftrags sowie die Schlussfolgerungen der GPK in einem Schlussbericht veröffentlicht. Die GPK werden sodann den Bericht für die weiteren möglichen Gesetzgebungsarbeiten den Kommissionen für Rechtsfragen zukommen lassen.

3.2 Zu den Ziffern 1 bis 3 des Postulates

Ziffer 1 des Postulates

In formeller Hinsicht ist die BA im Rahmen ihrer Organisationsautonomie (Art. 16 StBOG) allein für das Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft (SR 173.712.22) zuständig. Es unterliegt keiner Genehmigung durch die AB-BA. Die AB-BA lässt sich jeweils über organisatorische Änderungen innerhalb der BA informieren. Das Reglement entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand der Organisation und wird zurzeit von der BA revidiert. Die AB-BA kann im Rahmen von Inspektionen organisatorische Aspekte in der BA untersuchen. Sie ist bereit, den vorliegenden Prüfungsauftrag entgegen zu nehmen. Aufgrund ihrer Inspektion könnte die AB-BA der BA lediglich Empfehlungen abgeben.

Die Kommission erachtet es nicht als sinnvoll, der AB-BA einen verbindlichen Prüfungsauftrag in diesem Bereich zu erteilen, da es in der Folge allein der BA überlassen wäre, den Ergebnissen praktische Folge zu geben.

Vorliegend von Interesse für den Gesetzgeber ist die Frage, ob die organisationsrechtlichen Grundlagen der BA gemäss Artikel 7 – 22 StBOG zweckmässig sind. Die Prüfung dieser Frage ist durch den laufenden Expertenauftrag der beiden GPK abgedeckt.

Die Kommission beantragt aus diesen Gründen, Ziffer 1 abzulehnen, da das Anliegen des Postulates bereits erfüllt ist.

Ziffer 2 des Postulates

Bei der Überprüfung der Zweckmässigkeit und Angemessenheit der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft gemäss den Artikeln 23 ff. der Strafprozessordnung (StPO) geht es um die Frage, ob die heutige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Strafverfolgung zweckmässig und angemessen ist. Diese Frage ist nicht Gegenstand des Expertenauftrags der GPK.

Im Rahmen der Anhörung äusserte die AB-BA die Auffassung, dass das heutige System der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich angemessen sei; doch sei es nach zwanzig Jahren an der Zeit, das Gesamtsystem einer Evaluation zu unterziehen. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen sei teilweise aufgrund der vielen Partialrevisionen unübersichtlich geworden. Wegen den verschiedenen Zuständigkeitskriterien und deren unterschiedlichen Handhabung bestehe Rechtsunsicherheit. Für Anwälte und Staatsanwälte sei das geltende Recht schwer zu handhaben. Die AB-BA wäre deshalb bereit, den Prüfungsauftrag entgegen zu nehmen.



Im Falle der Gutheissung durch den Ständerat plant die AB-BA, eine Arbeitsgruppe aus Experten einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe würde nach den derzeitigen Vorstellungen der AB-BA voraussichtlich aus einem Vertreter des BJ, zwei Strafprozess- und Strafrechtsspezialisten, einem Vertreter oder einer Vertreterin der Anwaltschaft, einem kantonalen Staatsanwalt und einer Vertretung der BA bestehen.

Die BA ihrerseits sieht keinen Bedarf einer Überprüfung der Kompetenzverteilung. Sie betonte im Rahmen der Anhörung, dass die heutige Zuständigkeitsordnung bei der Erarbeitung der Revision der Strafprozessordnung ([19.048](#) Strafprozessordnung. Änderung, Botschaft des Bundesrates vom 28.8.2019, [BBl 2019 6697](#)), von keiner Seite grundsätzlich in Frage gestellt worden sei. Die BA brachte einzelne punktuelle Verbesserungen zur Kompetenzabgrenzung in die Vorlage ein. Der Vertreter des BJ bestätigte dies im Rahmen der Anhörung und wies darauf hin, dass die vorbereitende Arbeitsgruppe sehr breit in den Organen des Bundes und der Kantone abgestützt war.

Die Kommission sieht zwar keinen dringenden Handlungsbedarf für eine grundsätzliche Überprüfung der Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen, doch stellt sie fest, dass die Frage in den letzten Monaten im Zusammenhang mit den Ereignissen um die Bundesanwaltschaft vermehrt aufgegriffen und diskutiert wurde. Nach Meinung der Kommission sollte eine allfällige Überprüfung in jedem Fall mit den zurzeit hängigen rechtlichen Fragen zur Aufsicht und zur Organisation der BA gemäss dem Expertenauftrag der beiden GPK koordiniert werden. Insofern ist es sinnvoll, eine solche Überprüfung jetzt und nicht erst nach einer Revision der organisatorischen Bestimmungen durchzuführen.

Die Kommission ist zudem der Meinung, dass eine solche Überprüfung, welche in eine Gesetzesreform münden könnte, grundsätzlich im Verantwortungsbereich des Bundesrates liegen sollte. Dem Bundesrat steht das verfassungsmässige Initiativrecht zur Gesetzgebung zu (Art. 181 BV), welches durch die Auslagerung der BA und der Schaffung der AB-BA nicht eingeschränkt wurde. Zudem ist das dem EJPD zugeordnete Bundesamt für Polizei (fedpol) mit der Bundeskriminalpolizei (BKP) direkt an der Strafverfolgung des Bundes beteiligt. Der Bundesrat verfügt auch über die erforderlichen Ressourcen. Es versteht sich von selbst, dass bei der Überprüfung die AB-BA sowie die BA in geeigneter Form einbezogen werden sollten.

Die Kommission beantragt aus diesen Gründen, Ziffer 2 des Postulates anzunehmen und den Prüfungsauftrag dem Bundesrat zu erteilen.

Ziffer 3 des Postulates

Die Überprüfung der Aufsicht über die BA ist durch den laufenden Expertenauftrag der beiden GPK abgedeckt. Die AB-BA ist bereit, den Prüfungsauftrag entgegen zu nehmen. Die Kommission erachtet eine Doppelspurigkeit als nicht sinnvoll.

Die Kommission beantragt, Ziffer 3 abzulehnen, da das Anliegen des Postulates bereits erfüllt ist.

3.3 Formelles, Einholung einer Stellungnahme des Bundesrates

Gemäss Artikel 118 Absatz 4^{bis} ParlG richten sich parlamentarische Vorstösse an die AB-BA, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der BA oder ihrer Aufsichtsbehörde beziehen. Nach Meinung der Kommission geht der vorliegende Vorstoss über diese eingeschränkte Zuständigkeit der AB-BA hinaus.

Aus diesem Grund ersucht die Kommission den Bundesrat, gemäss Art. 124 ParlG zum Postulat und zum Kommissionsbericht Stellung zu nehmen.



4 Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Oktober 2020

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, wonach die Anliegen gemäss den Ziffern 1 und 3 des Postulates durch den laufenden Expertenauftrag der beiden GPK abgedeckt und die beiden Anliegen des Postulates damit bereits erfüllt sind.

Auch die Überlegungen der Kommission in Bezug auf Ziffer 2 des Postulates teilt der Bundesrat grundsätzlich. Die heute geltende Regelung wurde vor beinahe 20 Jahren in Kraft gesetzt. Es erscheint dem Bundesrat angebracht, nach dieser Zeit zu prüfen, ob sie sich bewährt hat oder ob Anpassungen nötig sind. Er ist deshalb bereit, den Prüfauftrag entgegenzunehmen. Falls der Ständerat das Postulat überweist, wird der Bundesrat bei der Erstellung seines Berichts selbstverständlich auch den Anliegen der Kantone Rechnung tragen.

In diesem Sinne empfiehlt der Bundesrat die Annahme der Ziffer 2 des Postulates.

5 Stellungnahme der KKJPD vom 30. Oktober 2020

Die Kommission hat angesichts der Bedeutung der Ziffer 2 des Postulats für die Kantone auch der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und sie gebeten, die Meinung der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) miteinzubeziehen.

Die KKJPD äussert sich zu **Ziffer 2** des Postulats – unter Einbezug der Stellungnahme der SSK – wie folgt:

Die KKJPD und die Mitglieder (ihrer) Strafrechtskommission vertreten einhellig die Auffassung, dass sich die mit der sogenannten Effizienzvorlage im Jahr 2000 neu gestaltete und in den Artikeln 23 und 24 der Strafprozessordnung geregelte Zuständigkeitsordnung grundsätzlich bewährt hat. Es besteht kein Anpassungsbedarf.

Eine Rückdelegation der Zuständigkeiten würde zu sehr hohen Kosten in den Kantonen führen. Zudem wäre die Mehrheit der Kantone weder ressourcenmässig noch fachlich in der Lage, die heute den Bundesbehörden zugeteilten Fälle mit internationalem Bezug effizient zu erledigen. Um zusätzlich die neuen Kriminalitätsphänomene, namentlich die stark zunehmenden Fälle von digitalen, virtuellen und Cyberstraftaten effizient verfolgen zu können, braucht es zukünftig noch verstärkt eine vernetzte Struktur zwischen den Behörden der Kantone und des Bundes. Neben der Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft ist auch jene mit der Bundeskriminalpolizei zu verstärken.

Wir vertreten deshalb geschlossen die Meinung, dass Ziffer 2 des Postulats nicht überwiesen werden sollte.

6 Erwägungen der Kommission vom 17. November 2020 (2. Lesung)

Nach Kenntnisnahme der Stellungnahmen des Bundesrates und der KKJPD hält die Kommission an Ihren Erwägungen gemäss Ziff. 3 sowie an ihrem Antrag, Ziffer 2 des Postulates anzunehmen und den Prüfungsauftrag dem Bundesrat zu erteilen, fest. Den Einwänden der KKJPD hält die Kommission entgegen, dass es sich um einen Prüfungsauftrag handelt, der nach 20 Jahren der Neuordnung der Strafverfolgungsbehörden gerechtfertigt und dessen Ergebnis offen ist. Die Kommission legt im Weiteren Wert darauf, dass der Bundesrat bei seiner Prüfung die AB-BA, die BA sowie die Kantone, vertreten durch die KKJPD, miteinbezieht.