



19.3570

**Postulat Jositsch Daniel.
Überprüfung von Struktur,
Organisation, Zuständigkeit
und Überwachung
der Bundesanwaltschaft****Postulat Jositsch Daniel.
Contrôle de la structure,
de l'organisation, de la compétence et
de la surveillance du Ministère public
de la Confédération**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.09.19 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.20

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission beantragt einstimmig, die Ziffern 1 und 3 des Postulates abzulehnen und Ziffer 2 anzunehmen. Der Bundesrat beantragt ebenfalls die Annahme von Ziffer 2 des Postulates.

Für die Behandlung der Ziffern 1 und 3, mit welcher wir beginnen, begrüsse ich den Präsidenten der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, Herrn Hanspeter Uster.

Stöckli Hans (S, BE), für die Kommission: Ich werde der Einfachheit halber die Prozessgeschichte in einem Aufwisch bringen und die Spezifitäten bei Ziffer 2 in Anwesenheit von Frau Bundesrätin Keller-Sutter darlegen. Herr Jositsch hat am 11. Juni 2019 ein Postulat eingereicht, mit welchem er einen Bericht darüber verlangt, ob an der Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft Anpassungen notwendig oder zweckmässig seien. Dabei geht es insbesondere in Ziffer 1 um die Struktur und Organisation der Bundesanwaltschaft und in Ziffer 2 um die Aufgabenteilung zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Bei Ziffer 3 geht es um die Aufsicht.

Gemäss Parlamentsgesetz ging dieser Vorstoss zuerst zur Stellungnahme an die Aufsichtsbehörde. Dann hat am 16. September letzten Jahres der Ständerat auf Antrag des Büros die Zuweisung an die GPK beschlossen. In der Zwischenzeit hat die GPK diese Aufgabe erfüllt. Sie hat an mehreren Sitzungen und nach Einholung von Stellungnahmen auch des Bundesrates, der Aufsichtsbehörde und der KKJPD ihre Stellungnahme abgegeben, die wir jetzt eben heute beurteilen werden.

Bei Ziffer 1 geht es um die Frage, ob man die heutige Struktur neu überdenken sollte. Wir haben im Rahmen der Inspektion, welche die GPK der beiden Räte am 14. Mai beschlossen haben, auch diese Fragestellung angeschaut. Sie erinnern sich sicher, dass wir am 24. Juni dieses Jahres unseren Bericht veröffentlicht haben, der dann auch als Bestandteil der Überlegungen zur Person von Herrn Bundesanwalt Lauber herangezogen wurde. In der zweiten Phase geht es darum, durch ein Rechtsgutachten die Fragestellung zu überprüfen, ob eben die heutige Struktur noch angemessen ist oder ob es sich nicht aufdrängt, Veränderungen vorzunehmen. Das Gutachten ist zurzeit in Arbeit. Wir haben vor wenigen Tagen einen Zwischenbericht von Herrn Professor Schindler und von Herrn Professor Christopher Geth bekommen. Die beiden haben uns mitgeteilt, dass sie auf Kurs sind und wir damit rechnen können, dass dieses Gutachten der GPK Anfang nächsten Jahres zur Verfügung stehen wird. In diesem Gutachten wird aber nicht nur die Frage gemäss Ziffer 1 des Postulates Jositsch behandelt, sondern auch die Frage gemäss Ziffer 3, wie die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft geregelt werden sollte. Die GPK sind zur Überzeugung gelangt, dass es an sich richtig ist, diese Fragen zu prüfen, dass wir sie aber auch im Rahmen unserer Inspektion prüfen und dass deshalb keine Notwendigkeit besteht, parallel konkurrierende Arbeiten in diesen Bereichen in Gang zu setzen.





Gestützt auf diese Überlegungen beantragen wir Ihnen die Ziffern 1 und 3 zur Ablehnung, weil diese Inhalt der Tätigkeiten sind, die die GPK-S im Zusammenhang mit der Inspektion sowieso erledigt. Wenn wir die Unterlagen von den beiden Professoren erhalten haben, werden wir die Schlussfolgerungen ziehen und die Akten dann mit Empfehlungen an die zuständige Kommission für Rechtsfragen weiterleiten, sodass also die Ziffern 1 und 3 durch die Organe des Parlamentes selbst überprüft würden. Dies zu den Ziffern 1 und 3.

Jositsch Daniel (S, ZH): Mein Postulat hat zum Ziel, sich ganz grundsätzlich mit der Frage der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht respektive mit der Bundesstrafverfolgung zu beschäftigen. Die Bundesstrafverfolgung ist eigentlich – soweit ich das überblicken kann – seit ihren Anfängen ein Thema, das immer wieder zu Diskussionen führt, und zwar schon in ihrer alten Struktur vor dem Jahr 2000. Schon damals gab es Diskussionen um die Bundesstrafverfolgung und darüber, wie sie effizient ausgestaltet werden soll. Es gab personaltechnische Diskussionen usw. Im Jahr 2000 wurde unter der damaligen Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold mit der sogenannten Effizienzvorlage die neue Struktur geschaffen, die heute besteht: Die Bundesanwaltschaft wurde ausgebaut, ihr Kompetenzbereich wurde erweitert, und das Bundesstrafgericht wurde geschaffen. Einige Jahre später kam dann die AB-BA, die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, dazu.

Auch mit dem neuen System, also mit der Schaffung dieser neuen Struktur ab der Jahrtausendwende, blieb die Kritik weiter bestehen respektive spitzte sie sich zu. Zum einen gab es Diskussionen, ob die Bundesanwaltschaft in Einzelfällen überreagiert habe. Zum andern wurde ihr der Vorwurf gemacht, dass grosse Fälle nicht wirklich zu Ende gebracht wurden und eingestellt werden mussten. Es gab personelle Diskussionen in Bezug auf sämtliche Bundesanwälte, die diese Funktion seit dem Bestehen der neuen Struktur

AB 2020 S 1328 / BO 2020 E 1328

ausgeübt haben. Es gab Diskussionen im Zusammenhang mit dem Bundesstrafgericht in Bellinzona. Zum Teil kamen auch Fragen auf wie: Was macht eigentlich die Aufsichtsbehörde? Was ist ihre Aufgabe? Nimmt sie diese genügend wahr, oder nimmt sie sie zu stark wahr usw.? Ich glaube, wenn man die Realität anschaut, dann ist der Handlungsbedarf in Bezug auf eine Überprüfung dieses Systems gegeben.

Ich habe das Postulat vor allem auch im Zusammenhang mit der Diskussion um die Person des Bundesanwaltes eingereicht. Ich habe von Anfang an immer darauf aufmerksam gemacht, dass es sich hier um zwei voneinander losgelöste Diskussionen handelt. Darauf habe ich übrigens schon hingewiesen, als der Vorgänger von Herrn Lauber zur Diskussion stand, nämlich Herr Beyeler, der damals abgewählt wurde. Ich habe schon damals gesagt, dass man die Person, den Bundesanwalt, entfernen und ersetzen kann, dass damit aber das strukturelle Problem nicht gelöst ist. Nachdem wir jetzt zwanzig Jahre lang den Kopf ersetzt haben, ohne dass wir Erfolg hatten, sollten wir vielleicht irgendwann einmal an einen Punkt kommen, an dem wir uns mit der Struktur auseinandersetzen. Das ist der Grund, warum ich dieses Postulat eingereicht habe.

Das Postulat ist sehr offen formuliert und bezieht sich eigentlich auf alle Bereiche; dies, weil ich nicht in der Lage bin und es auch nicht sinnvoll finde, von aussen irgendwelche klugen Ratschläge zu geben. Ich bin einfach der Meinung, dass man die Struktur der Bundesanwaltschaft wirklich seriös aufarbeiten muss. Nun hat die GPK-S genau das gemacht, was ich eigentlich sinnvoll finde. Sie hat gesagt, dass wir diese Struktur wirklich grundsätzlich anschauen müssen. Sie hat den Handlungsbedarf bejaht. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie einen Expertenbericht in Auftrag gegeben hat, der genau die Fragen gemäss den Ziffern 1 und 3 meines Postulates abklären soll. Ich finde, das ist die richtige Vorgehensweise.

Deshalb unterstütze ich den Antrag der GPK-S und bin der Meinung, dass die Ziffern 1 und 3 meines Postulates damit erfüllt sind.

Uster Hanspeter, Präsident der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft: Besten Dank für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen.

Die AB-BA hat entschieden, dass sie den gleichen Antrag unterstützt wie Herr Jositsch. Wir sind mit dem Antrag der GPK-S einverstanden und erachten es auch als sinnvoll, dass die Kompetenzaufteilung nach bald zwanzig Jahren evaluiert wird. Letztlich ist es auch gut, dass es eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Justiz, unter Mitwirkung von Bundesanwaltschaft und Aufsichtsbehörde, zu Ziffer 2 geben wird, wo es um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen geht. Von daher kann ich dem Votum von Herrn Ständerat Jositsch vollumfänglich zustimmen.

Erlauben Sie mir allenfalls noch, etwas zu Ziffer 3 zu sagen: An sich ist das ja im Zusammenhang mit der Aufsicht weggefallen. Nach unserer eigenen Einschätzung funktioniert die Aufsicht. In der kommenden bzw. bereits in dieser Woche werden wir den GPK, der Gerichtskommission sowie den Finanzkommissionen unseren Inspektionsbericht über das Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft zustellen. Dort geht es um die



Punkte im Zusammenhang mit der Organisation, was uns sehr wichtig ist.

Wichtig ist auch Ziffer 3 – auch da sind wir offen. Es geht darum, dass die Aufsicht der Aufsichtsbehörde tatsächlich funktionieren kann. Das Disziplinarverfahren betreffend den ehemaligen Bundesanwalt war keine wunderbare Aufgabe, hat aber gezeigt, dass die Aufsicht funktioniert. Aus diesem Grunde sollte man wegen eines personalrechtlichen Einzelfalles nicht das ganze System auf den Kopf stellen. Wichtig für uns als Aufsichtsbehörde ist – und da spreche ich nicht von mir allein, sondern auch von den anderen sechs Mitgliedern und von unserem Sekretariat –, dass wir auch gegenüber Neuerungen und Reformen offen sind. Deshalb unterstützen wir eben auch, dass die Expertise von der GPK-S in Auftrag gegeben worden ist. Das gibt Stabilität und Planungssicherheit.

Wenn ich einen letzten Punkt erwähnen darf, möchte ich noch Folgendes sagen: Der Handlungsspielraum der Aufsichtsbehörde bezüglich ihrer eigenen Reformfähigkeit ist gering. Das hat mit den gesetzlichen Grundlagen zu tun, was wir auch nicht kritisieren wollen. Einzig unser eigenes Organisationsreglement können wir eigenständig ändern; für alle anderen Sachen wird es ein bisschen komplizierter. Aber ich glaube, auch hier kann man dann wahrscheinlich zwischen den Räten eine Lösung finden, die es dann tatsächlich auch erlaubt, dass die Aufgaben und die Tragweite dessen, was die Aufsichtsbehörde tun kann, genauer und präziser umschrieben werden können.

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Ich bedanke mich bei Herrn Hanspeter Uster, dem Präsidenten der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, für seine Ausführungen und für seine Teilnahme.

Für die Behandlung von Ziffer 2 des Postulates begrüsse ich nun Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter. Es handelt sich hier um einen Prüfauftrag an den Bundesrat.

Stöckli Hans (S, BE), für die Kommission: Ich hatte vorhin bereits Gelegenheit, die Prozessgeschichte darzulegen. Ich erspare mir, diese jetzt zu wiederholen, weil ich weiss, dass Frau Bundesrätin Keller-Sutter diese auch gut kennt. Ich äussere mich nur noch zu Ziffer 2 des Postulates Jositsch, mit welchem eben beantragt wird, dass man Bericht erstatte und die Frage prüfe, ob die Zuständigkeiten, die heute in der Aufgabenstellung für die Bundesanwaltschaft geregelt sind, die immerhin vor zwanzig Jahren gemacht wurde, noch zweckmässig sind.

Wir sind in der GPK der Meinung, dass es sicher angebracht ist, dass nach zwanzig Jahren eine solche Prüfung erfolgen muss, ohne dass wir bereits jetzt den konkreten Handlungsbedarf für Änderungen im Detail auflisten müssen. Es hat sich gezeigt, dass gerade im Laufe der letzten Zeit tatsächlich die Fragestellung aktuell wurde: Was sollen die Kantone, was soll der Bund machen? Immerhin hat sich gezeigt, dass die KKJPD und ihre Organe ganz klar der Meinung sind, dass sich das System bewährt habe. Dementsprechend ist es nicht so, dass der Handlungsdruck in diesem Bereich sehr stark und gross wäre. Aber immerhin gibt es Fragen, insbesondere im Bereich der Internationalität, die doch abgeklärt werden sollten.

Wir sind der Meinung – und ich bin froh, dass der Präsident der AB-BA dem auch zustimmt –, dass diese Aufgabe durch den Bundesrat übernommen werden sollte, dass er Vorschläge machen sollte, und zwar gestützt auf das verfassungsmässige Initiativrecht des Bundesrates bei der Gesetzgebung gemäss Artikel 181 der Bundesverfassung. Es ist sicher richtig, dass der Bundesrat bzw. das Departement von Frau Bundesrätin Keller-Sutter hier die Federführung hat. Wir können diese Aufgabe umso leichter in die Hand von Frau Bundesrätin Keller-Sutter legen, als sie selber sich in ihrer Stellungnahme ja auch bereit erklärt hat, diese Aufgabe zu erfüllen.

Und so, denke ich, können wir Ziffer 2 des Postulates annehmen – mit der Präzisierung, dass der Bundesrat mit der Prüfung dieser Aufgabe betraut werden sollte.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich schliesse mich Herrn Stöckli in Bezug auf seine Ausführungen vollumfänglich an. Aus meiner Sicht gibt es einen Punkt, der noch wichtig ist: Die Zuständigkeit der Bundesstrafverfolgungsbehörden ergibt sich eigentlich historisch aus zwei Linien. Auf der einen Seite gibt es die einzelnen Bundesgesetze, die aufgrund verschiedener Überlegungen eine Kompetenz der Bundesstrafverfolgungsbehörden festlegen. Das ist eigentlich eine sehr alte Geschichte, und entsprechend besteht hier eine Art Wildwuchs bei den Delikten, die in die Zuständigkeit der Bundesstrafverfolgungsbehörden fallen. Da wird auch ein bisschen der Vorwurf erhoben, dass zum Teil Bagatelldelikte auf dieser Stufe abgehandelt werden und dass das nicht mehr unbedingt systemadäquat ist. Auf der anderen Seite wurde vor zwanzig Jahren ein weiterer Strang geöffnet, als man die moderne Bundesstrafverfolgung konzipierte. Damals bestand

AB 2020 S 1329 / BO 2020 E 1329

eigentlich das Ziel darin, transnationale und grosse Wirtschaftsstraffälle der Bundesstrafverfolgung anzuver-





trauen. Da gibt es heute ein bisschen den Vorwurf, dass die Bundesanwaltschaft zum Teil die Fälle zu wenig professionell zu Ende bringt – ich sage es mal so.

Von dem her, glaube ich, muss man diese beiden Teile getrennt anschauen und getrennt beurteilen. Entsprechend finde ich es sinnvoll, wenn das Bundesamt für Justiz diesen Katalog, der, ich sage mal, wenig System hat und nicht als Gesamtes konzipiert worden ist, einmal als Gesamtes betrachtet.

Insofern, wie gesagt, unterstütze ich auch hier den Antrag der GPK.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich habe vorhin im Vorzimmer die Diskussion hier etwas mitverfolgt. Ich gebe zu, das Thema interessiert mich natürlich sehr, weil ich Regierungsrätin war, als die sogenannte Effizienzvorlage umgesetzt werden musste. Und ich gebe zu, dass ich damals von ihr wenig begeistert war, wie viele andere Regierungsrätinnen und Regierungsräte auch. Das heisst aber jetzt nichts in Bezug auf die Ausgangslage für das heutige Postulat. Es ist ja immer so, dass in den Kantonen solche Veränderungen nicht nur begrüsst werden, sondern auch gewisse Befürchtungen damit verbunden sind.

Die Anliegen gemäss den Ziffern 1 und 3 des Postulates betrachtet Ihre Kommission nach Diskussion mit der AB-BA als erfüllt, und Ihr Rat entscheidet dann.

Ich äussere mich nur zu Ziffer 2. Hier scheint es dem Bundesrat angezeigt, dass die heute geltende Zuständigkeitsregelung einer genauen Prüfung unterzogen wird. Bekanntlich war die Bundesanwaltschaft in letzter Zeit aus verschiedenen Gründen Thema intensiver Diskussionen in der Politik und auch in den Medien. So ein Scheinwerferlicht ist weder dem Ansehen der Bundesanwaltschaft noch der ruhigen, zielgerichteten Erfüllung ihrer Aufgaben förderlich. Im schlimmsten Fall vermögen dauernde Kritik, Grundsatzdiskussionen und Medienberichterstattung die Stabilität der Institution Bundesanwaltschaft zu schwächen. Deshalb erscheint die Durchführung einer Überprüfung der Aufgaben der Bundesanwaltschaft als ein Mittel, um die Stabilität der Institution Bundesanwaltschaft sicherzustellen. Gleichzeitig soll die Prüfung auch dazu dienen, allfälligen Änderungsbedarf aufzuzeigen.

Herr Ständerat Stöckli hat darauf hingewiesen: Die Kantone haben sich schriftlich an Sie gewandt. Sie sehen eigentlich keinen Handlungsbedarf; ich möchte das hier auch festhalten. Sie möchten nicht, dass ein System, das sich jetzt grundsätzlich eingeschliffen hat und sich im Grossen und Ganzen auch bewährt hat, über den Haufen geschmissen wird – wenn ich das so sagen darf. Sie wollen auch nicht eine Regionalisierung oder eine totale Veränderung der Situation. Sie sind der Meinung, die Zuständigkeiten hätten sich bewährt. Sie waren an sich für die Ablehnung des Postulates.

Aber auf der anderen Seite ist es trotzdem so – das ist die Auffassung des Bundesrates, und ich denke, die Kantone können damit leben –, dass es nach dieser Zeit mit der eidgenössischen Strafprozessordnung und der Effizienzvorlage vielleicht jetzt schon angezeigt ist, diese Zuständigkeiten zu überprüfen. Herr Ständerat Jositsch hat bei den Zuständigkeiten für Delikte von "Wildwuchs" gesprochen. Ich weiss nicht, ob man so weit gehen kann, aber es gibt schon Abgrenzungsschwierigkeiten. Es gab beispielsweise in diesem Jahr in der Romandie eine Beschädigung eines Strommastes. Es war nicht klar, ob es einfach Sabotage oder auch eine terroristisch motivierte Tat war. Jetzt ist es so: Wenn ein Strommast einfach beschädigt wird, ist es Sache des Kantons; wenn Sprengstoff involviert ist, ist die Bundesanwaltschaft zuständig. Solche Fragen stellen sich – das ist schon schwierig. In der Praxis sollte, wenn es sich tatsächlich um einen terroristischen Anschlag handelt, die Zuständigkeit hier geklärt sein. Es mag Ihnen jetzt vielleicht etwas marginal erscheinen, aber solche Fragen können eben, wenn es sich tatsächlich um terroristische Anschläge handelt, auch eine gewisse Dimension erhalten.

Sehr wesentlich ist es, dass bei der Überprüfung der Aufgaben der Bundesanwaltschaft von Anfang an die Kantone einbezogen werden, denn die Aufgaben der Bundesanwaltschaft sind ja eng mit jenen der kantonalen Strafverfolgungsbehörden verzahnt. Ich habe die Absicht, sollten Sie hier Ziffer 2 dieses Postulates annehmen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen; das ist schon vorbesprochen. Sie wäre unter der Co-Leitung des Direktors des Bundesamtes für Justiz und des, wie ich jetzt sagen muss, ehemaligen Präsidenten der KKJPD, Urs Hofmann, der auch nach Ausscheiden aus der kantonalen Regierung dieses Mandat für die Kantone weiterführen würde. Damit wäre gewährleistet, dass die Kantone mit einer erfahrenen Person mit an Bord sind.

Ich danke Ihnen also, wenn Sie Ziffer 2 annehmen.

*Ziff. 1, 3 – Ch. 1, 3
Abgelehnt – Rejeté*

*Ziff. 2 – Ch. 2
Angenommen – Adopté*

