



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

7. Dezember 2020

Inspektion des Generalsekretariats der Bundesanwaltschaft

Zusammenfassung

Im zweiten Halbjahr 2018 hat die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) eine Inspektion über das Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft (BA) durchgeführt. Aufgrund des Disziplinarverfahrens betreffend den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber verzögerte sich die Berichterstattung.

Grund für die Inspektion des Generalsekretariats der Bundesanwaltschaft durch die AB-BA bildeten unterschiedliche Ansichten über dessen Aufgaben und Umfang innerhalb und ausserhalb der Bundesanwaltschaft. Im Rahmen der Inspektion befragte die AB-BA Mitarbeitende des Generalsekretariats, des Büros des Bundesanwalts und den damaligen Bundesanwalt. Zudem edierte sie Dokumente. Aufgrund des Ausscheidens von Bundesanwalt Lauber aus der Bundesanwaltschaft richtet sich der Grossteil der Empfehlungen des vorliegenden Berichts an die neue Bundesanwältin oder den neuen Bundesanwalt. Die AB-BA entspricht damit auch dem Wunsch der beiden Stellvertretenden Bundesanwälte nach Stabilität in der Übergangsphase.

Im Rahmen der Inspektion stellte die AB-BA im Bereich der Grundlagendokumente fest, dass die Bundesanwaltschaft über kein detailliertes Gesamtorganigramm verfügte. Die AB-BA empfiehlt ihr deshalb, ein solches zu erarbeiten und der AB-BA zweimal jährlich zuzustellen. Art. 9 des Strafbehördenorganisationsgesetzes verpflichtet die Bundesanwaltschaft zudem, ein Organisationsreglement zu erlassen und in der Systematischen Rechtssammlung zu veröffentlichen. Das aktuelle Organisationsreglement der Bundesanwaltschaft datiert aus dem Jahr 2013 und wurde seither nicht mehr aktualisiert. Ein Generalsekretariat ist im bisherigen Reglement nicht vorgesehen. Die AB-BA empfiehlt der Bundesanwaltschaft, das Reglement zu revidieren, darin ihre aktuelle Organisation abzubilden und es in der Systematischen Rechtssammlung zu veröffentlichen. Das Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft datiert aus dem Jahr 2011. Die darin enthaltenen Prozesse weichen maximal von der gelebten Praxis ab. Die AB-BA empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt deshalb, auch das Organisationshandbuch zu aktualisieren.

Es ist unbestritten, dass die aus der Zentralen Bundesverwaltung ausgegliederte Bundesanwaltschaft eine Stabsstruktur benötigt. Die Tätigkeiten des Generalsekretariats als Stab der Bundesanwaltschaft sind dabei grundsätzlich auf die Unterstützung der operativen Abteilungen auszurichten. Diese nehmen die genuin strafprozessualen Aufgaben der Bundesanwaltschaft wahr.

Wie die AB-BA innerhalb der Inspektion feststellte, wies das Generalsekretariat Mühe auf, sich im Verhältnis zu den operativen Abteilungen der Bundesanwaltschaft durchzusetzen. In der Einschätzung der AB-BA entwickelte sich bei diesen durch die fehlende Einbindung der Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (Abteilungsleitenden) in die Geschäftsleitung teilweise ein gewisses Eigenleben. Die Geschehnisse nach der Freistellung des Abteilungsleiters Wirtschaftskriminalität (WiKri) zeigten dies exemplarisch auf. Die AB-BA regt im Sinne der Rechtssicherheit an, innerhalb der Bundesanwaltschaft vermehrt Weisungen und Reglemente als generelle Führungsmittel zu nutzen und empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, das Reglement des seit Jahren in dieser Form nicht mehr bestehenden Kompetenzzentrums Wirtschaft und Finanzen (CCWF) zu revidieren und in Übereinstimmung mit der heutigen Abteilung Forensische Finanzanalyse (FFA) zu bringen. Zudem empfiehlt die AB-BA der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, die Umsetzung der nicht auf Strafverfahren bezogenen Vorgaben innerhalb der Bundesanwaltschaft durch eine Controllingstelle prüfen zu lassen.

Die personelle Dimensionierung des Generalsekretariats der Bundesanwaltschaft wirkte Ende 2019 mit 27% des Gesamtpersonals der Bundesanwaltschaft in der Einschätzung der AB-BA umfangreich. Teilweise erklärte sich die Dimensionierung aufgrund der Verselbständigung der Bundesanwaltschaft. Zudem nahm ein Teil des Personals des Generalsekretariats zentrale Dienstleistungen zu Gunsten der operativen Abteilungen wahr, was zur Schaffung von Synergien effizient sein kann. Dennoch empfiehlt die AB-BA der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, eine Verichtsplanung für das Generalsekretariat zu erstellen und dabei zu untersuchen, welche personelle Dotierung des Generalsekretariats unabdingbar ist und welche der dort gebundenen Mittel zu Gunsten des operativen Kerngeschäfts realloziert werden können.

Der Bereich BA Entwicklung im Generalsekretariat hatte zum Zeitpunkt der Inspektion den Auftrag, Projekte der Bundesanwaltschaft zentral zu leiten. Innerhalb der Bundesanwaltschaft wurde gegenüber der AB-BA kritisiert, der Bereich habe für die operativen Kernbereiche zu wenig Nutzen aufgewiesen. Ein zentrales und umstrittenes Projekt des Bereichs BA Entwicklung war UNAVOCE. Mit diesem ging es im Wesentlichen darum, für die einzelnen durch die Bundesanwaltschaft bearbeiteten Deliktfelder Strategien zu erarbeiten. Die entsprechenden UNAVOCE-Berichte wurden durch Nichtjuristinnen und Nichtjuristen der BA Entwicklung verfasst, nicht jedoch durch die Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in den operativen Abteilungen. Die AB-BA hält dieses Vorgehen für wenig effizient. Es gehört zu den Kernaufgaben der Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ihre jeweiligen Deliktfeldstrategien zu erarbeiten.

Im Rahmen des teils abstrakt wirkenden Projekts UNAVOCE manifestierten sich zu Beginn innerhalb der Bundesanwaltschaft gegenseitige Vorbehalte zwischen den Mitarbeitenden der BA Entwicklung und denjenigen der operativen Abteilungen. Problematisch erscheint der AB-BA der stark betriebswirtschaftlich geprägte Sprachgebrauch der BA Entwicklung, der bei den Juristinnen und Juristen in den Kernbereichen nicht verstanden wurde und zu fehlender Akzeptanz des Bereichs BA Entwicklung führte. Letztlich sind es die Juristinnen und Juristen sowie fallweise die Finanzanalytikerinnen und -analytiker des Kernbereichs, welche die gesetzlich verlangten Endprodukte der Bundesanwaltschaft erstellen. Die AB-BA empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt deshalb, den Bereich BA Entwicklung entweder in seiner jetzigen Form zu Gunsten eines Projektmanagementbereichs im engeren Sinne aufzuheben oder den Bereich stärker auf die Bedürfnisse der operativen Abteilungen der Bundesanwaltschaft auszurichten.

Innerhalb des Generalsekretariats regt die AB-BA an, die teils fehlenden Stellvertretungen bereichsübergreifend sicherzustellen und die Zahl der dem Generalsekretär direkt unterstellten Funktionen zu reduzieren.

Im Rahmen der Inspektion prüfte die AB-BA ebenfalls einzelne Bereiche des Generalsekretariats. In Übereinstimmung mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle stellte die AB-BA fest, dass die Zuständigkeiten des Rechtsdienstes für die Beschaffung innerhalb des Generalsekretariats noch nicht geklärt waren. Ansonsten erhielt die AB-BA von verschiedenen Organisationseinheiten innerhalb des Generalsekretariats einen grundsätzlich positiven Eindruck.

Der ehemalige Bundesanwalt Lauber verfügte zum Zeitpunkt der Inspektion über einen Rechtskonsulenten. Der Rechtskonsulent des Bundesanwalts war im Büro des Bundesanwalts angesiedelt und nicht im Rechtsdienst. In der Einschätzung der AB-BA wirkte der Rechtskonsulent teils wie der eigentliche Leiter des Rechtsdienstes, zumal er direktionsrelevante Geschäfte des Rechtsdienstes gleichsam validierte. Die Folge waren unklar definierte Kompetenzen und eine tendenzielle Zurücksetzung des eigentlichen Rechtsdienstes. Die AB-BA empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt deshalb, die Funktionsbezeichnung des Rechtskonsulenten in «Referent» oder «persönlichen Mitarbeitenden» zu ändern oder den Rechtskonsulenten in den Rechtsdienst zu integrieren oder seine Funktion mit derjenigen der Leiterin bzw. des Leiters des Rechtsdienstes zu vereinheitlichen.

Weiter enthielten die jeweiligen Funktionsprofile der Mitarbeitenden des Generalsekretariats, wie die AB-BA feststellte, zum Teil Steuerungsgrössen. Diese wurden jedoch in der Regel nicht definiert. Zudem waren die Funktionsprofile teilweise nicht mehr aktuell oder den jeweiligen Mitarbeitenden nicht bekannt. Die AB-BA regt an, die Steuerungsgrössen aus den Profilen

zu entfernen oder aber sie zusammen mit den jeweiligen Mitarbeitenden zu definieren.

Teilweise zu Lasten der internen Kommunikation priorisierte die Bundesanwaltschaft in den vergangenen Jahren die externe Kommunikation. Darunter litt innerhalb der Bundesanwaltschaft etwa die Akzeptanz der durch das Generalsekretariat geführten Projekte oder die Führung der Behörde durch die Geschäftsleitung. Die AB-BA empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt, die interne Kommunikation zu verstärken. Die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte teilten der AB-BA mit, sie wollten in der Übergangsphase bis zum Amtsantritt einer neuen Bundesanwältin oder eines neuen Bundesanwalts die interne Kommunikation priorisieren.

Zwischen dem Büro des Bundesanwalts und den operativen Abteilungen bildete das Generalsekretariat eine Zwischenschicht. In der Einschätzung der AB-BA war dies ein Grund, dass sich das Generalsekretariat gegenüber den operativen Abteilungen nur vermindert durchsetzen konnte. Die AB-BA empfiehlt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt deswegen, das Büro des Bundesanwalts in das Generalsekretariat zu integrieren und auf die Direktunterstellung des Kommunikationsdienstes unter die Leitung der Bundesanwaltschaft zu verzichten.

Abschliessend regt die AB-BA an, den erst seit dem ersten Quartal 2019 praktizierten Einbezug der Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (Abteilungsleitenden) in einen Teil der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft mindestens beizubehalten.

Résumé

Au cours du second semestre 2018, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a procédé à une inspection du secrétariat général du Ministère public de la Confédération (MPC). La remise du rapport a été retardée en raison de la procédure disciplinaire concernant l'ancien procureur général de la Confédération Michael Lauber.

Le motif de l'inspection de l'AS-MPC portant sur le secrétariat général du Ministère public de la Confédération découle des divers points de vue sur ses tâches et son étendue, émis à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère public de la Confédération. Dans le cadre de son inspection, l'AS-MPC a interrogé les membres du personnel du secrétariat général, du bureau du procureur général et l'ancien procureur général. Elle a également demandé des documents. En raison du départ du procureur général Lauber, la majeure partie des recommandations du présent rapport s'adresse à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de la Confédération. L'AS-MPC se conforme ainsi au désir de stabilité durant la phase transitoire émis par les deux procureurs généraux suppléants.

Dans le cadre de son inspection, en particulier lors de l'analyse des documents de base, l'AS-MPC a constaté que le Ministère public de la Confédération ne dispose pas d'un organigramme détaillé. L'AS-MPC lui recommande donc d'en élaborer un et de le lui présenter deux fois par an. L'art. 9 de la loi sur l'organisation des autorités pénales oblige en outre le Ministère public de la Confédération à édicter un règlement sur l'organisation et à publier celui-ci dans le recueil systématique du droit fédéral. L'actuel règlement sur l'organisation du Ministère public de la Confédération date de 2013 et n'a jamais été mis à jour. Il ne prévoit pas de secrétariat général. L'AS-MPC recommande au Ministère public de la Confédération de réviser son règlement, d'y décrire son organisation actuelle et de le publier au recueil systématique du droit fédéral. Le manuel d'organisation du Ministère public de la Confédération date de l'année 2011. Les processus qu'il décrit divergent fortement de la pratique actuelle. L'AS-MPC recommande donc à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de mettre à jour ce manuel.

Il est incontestable que le Ministère public de la Confédération, séparé de l'administration fédérale centrale, doit disposer d'une structure d'état-major. À cet égard, les activités du secrétariat général en tant qu'état-major du Ministère public de la Confédération doivent en principe être orientées vers les divisions opérationnelles. Ces dernières accomplissent les tâches essentielles liées aux procédures pénales du Ministère public de la Confédération.

Comme l'a constaté l'AS-MPC, le secrétariat général a eu des difficultés à trouver sa place face aux divisions opérationnelles du Ministère public de la Confédération. L'AS-MPC estime que ces dernières ont développé une certaine indépendance parce que les procureur-e-s fédéraux en chef (responsables de division) n'ont pas suffisamment été impliqués dans la direction. Les événements liés au départ du chef de la division Criminalité économique (WiKri) l'ont bien démontré. Afin de garantir la sécurité du droit, l'AS-MPC invite la nouvelle procureure générale ou le nouveau procureur général à recourir davantage aux directives et règlements comme moyens de conduite et lui recommande de réviser le règlement du Centre de compétences économie et finances (CCWF), lequel n'existe plus sous cette forme depuis des années, pour le mettre en adéquation avec l'actuelle division Analyse financière forensique (FFA). L'AS-MPC recommande également à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de faire examiner par un organe de contrôle la mise en œuvre au sein du MPC des directives ne se rapportant pas aux procédures pénales.

Selon l'AS-MPC, la dotation en personnel du secrétariat général du Ministère public de la Confédération s'élevait à fin 2019 à 27 % de l'effectif total du MPC. Cette dotation importante s'explique en partie en raison de l'autonomisation du Ministère public de la Confédération. Une partie du personnel du secrétariat général a en outre fourni des prestations essentielles en faveur des divisions opérationnelles, ce qui peut s'avérer utile pour la création de synergies. L'AS-MPC recommande cependant à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général d'établir un plan d'abandon de tâches du secrétariat général et de déterminer la dotation en personnel indispensable ainsi que les moyens liés qui pourraient être réalloués en faveur de l'activité opérationnelle.

Au moment de l'inspection, le domaine Développement du MPC du secrétariat général avait pour mandat de diriger de manière centralisée les projets du Ministère public de la Confédération. Des critiques provenant du Ministère public de la Confédération ont été exprimées à l'AS-MPC selon lesquelles ce domaine n'avait pas été très utile aux principales divisions opérationnelles. Un projet important et contesté du domaine Développement du MPC était le projet « UNAVOCE ». Son objectif principal était d'élaborer des stratégies pour chacun des domaines de délits traités par le Ministère public de la Confédération. Or, les rapports relatifs à UNAVOCE ont été rédigés par des personnes non-juristes du domaine Développement du MPC et non par les procureurs fédéraux responsables des domaines de délits dans les divisions opérationnelles. L'AS-MPC considère cette procédure comme peu efficiente. L'élaboration des stratégies relatives aux domaines de délits relève des tâches principales des procureurs fédéraux responsables de délits.

Dans le contexte du projet UNAVOCE et de ses effets parfois abstraits, des réserves réciproques se sont manifestées au début au sein du Ministère public de la Confédération entre les collaborateurs du domaine Développement du MPC et ceux des divisions opérationnelles. Le langage fortement teinté d'économie d'entreprise du domaine Développement du MPC apparaît problématique à l'AS-MPC dans la mesure où les juristes des divisions opérationnelles ne l'ont pas compris, ce qui a entraîné une moindre acceptation du rôle du domaine en question. En définitive, il incombe aux juristes ainsi que, selon les cas, aux analystes financiers du FFA d'établir les produits finaux du Ministère public de la Confédération exigés par la loi. L'AS-MPC recommande donc à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de supprimer le domaine Développement du MPC dans sa forme actuelle pour créer un domaine de gestion de projet au sens strict ou d'axer davantage ce domaine sur les besoins des divisions opérationnelles du Ministère public de la Confédération.

Au sein du secrétariat général, l'AS-MPC suggère d'assurer de manière transversale les suppléances parfois défailtantes et de réduire le nombre des fonctions directement subordonnées au secrétaire général.

Dans le cadre de son inspection, l'AS-MPC a également examiné différents domaines du secrétariat général. Comme le Contrôle fédéral des finances, l'AS-MPC a constaté que les responsabilités du service juridique pour les acquisitions au sein du secrétariat général n'avaient pas encore été clarifiées. Pour le reste, l'impression de l'AS-MPC des diverses unités organisationnelles au sein du secrétariat général est globalement positive.

L'ancien procureur général de la Confédération Lauber disposait d'un conseiller juridique au moment de l'inspection. Le conseiller juridique du procureur général faisait partie du bureau du procureur général et non du service juridique. D'après l'AS-MPC, le conseiller juridique a parfois pris le rôle de responsable du service juridique, dans la mesure où il validait en quelque sorte des affaires relevant de la conduite du service juridique. Il en a découlé une mauvaise définition des compétences et une tendance à la retenue du service juridique. Par conséquent, l'AS-MPC recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de changer la désignation de la fonction du conseiller juridique en « référent » ou « collaborateur personnel », ou d'intégrer celui-ci dans le service juridique voire d'uniformiser sa fonction avec celle du responsable du service juridique.

Au surplus, comme l'a constaté l'AS-MPC, les profils de fonction des membres du personnel du secrétariat général comportaient parfois des éléments d'évaluation qui, en règle générale, n'avaient pas été définis. Certains profils de fonction n'étaient en outre plus à jour ou inconnus des personnes concernées. L'AS-MPC invite à supprimer des profils les éléments d'évaluation

ou à les définir en accord avec les collaborateurs concernés.

Au cours des dernières années, le Ministère public de la Confédération a priorisé la communication externe, parfois au détriment de la communication interne. Cela a pu nuire à l'acceptation à l'intérieur des projets menés par le secrétariat général ou à la conduite de l'autorité par la direction. L'AS-MPC recommande donc à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de la Confédération de renforcer la communication interne. Les deux procureurs généraux suppléants ont communiqué à l'AS-MPC vouloir prioriser la communication interne durant la phase de transition jusqu'à l'entrée en fonction d'une nouvelle procureure générale ou d'un nouveau procureur général.

Le secrétariat général est un organe intermédiaire entre le bureau du procureur général et les divisions opérationnelles. Selon l'AS-MPC, c'est l'une des raisons pour lesquelles le secrétariat général n'a pu s'affirmer que dans une moindre mesure face aux divisions opérationnelles. L'AS-MPC recommande dès lors à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général d'intégrer le bureau du procureur général au sein du secrétariat général et de renoncer à subordonner directement le service de communication à la direction du Ministère public de la Confédération.

Pour terminer, l'AS-MPC suggère de maintenir l'implication, pratiquée depuis le premier trimestre 2019 seulement, des procureur-e-s fédéraux en chef (responsables de division) dans une partie de la direction.

Sintesi

Nella seconda metà del 2018 l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha effettuato un'ispezione presso la Segreteria generale del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Il rapporto è stato ritardato a causa del procedimento disciplinare nei confronti dell'ex procuratore generale Michael Lauber.

L'ispezione presso la Segreteria generale del Ministero pubblico della Confederazione da parte dell'Autorità di vigilanza sul ministero pubblico della Confederazione è stata motivata dalla presenza di punti di vista diversi sui suoi compiti e sulla sua portata all'interno e all'esterno del Ministero pubblico della Confederazione. Nel quadro dell'ispezione l'AV-MPC ha intervistato collaboratori della Segreteria generale del MPC, dell'ufficio del procuratore generale e l'ex procuratore generale. Inoltre ha editato documenti. A causa dell'uscita del procuratore generale Lauber dal Ministero pubblico della Confederazione, la maggior parte delle raccomandazioni contenute nel presente rapporto sono rivolte a chi subentrerà in questo ruolo. L'AV-MPC risponde così anche al desiderio di stabilità espresso dai due sostituti procuratori generali per la fase di transizione.

Nel quadro dell'ispezione, per quanto concerne i documenti di base, l'AV-MPC ha riscontrato che il Ministero pubblico della Confederazione non dispone di un organigramma generale dettagliato. Pertanto l'AV-MPC raccomanda di predisporre uno e di sottoporlo all'AV-MPC due volte l'anno. Inoltre, in base all'articolo 9 della legge sull'organizzazione delle autorità, il Ministero pubblico della Confederazione è tenuto a redigere un regolamento sull'organizzazione e a pubblicarlo nella Raccolta sistematica. L'attuale regolamento sull'organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione risale al 2013 e da allora non è più stato aggiornato. Il regolamento attuale non prevede l'esistenza di una segreteria generale. L'AV-MPC raccomanda al Ministero pubblico della Confederazione di rivedere il regolamento, di riportarvi l'attuale struttura organizzativa e di pubblicarlo nella Raccolta sistematica. Il manuale sull'organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione risale al 2011 e i processi ivi contenuti si discostano molto dalla pratica vissuta. L'AV-MPC raccomanda al nuovo procuratore generale di aggiornare anche il manuale sull'organizzazione.

È incontestabile che il Ministero pubblico della Confederazione, che è stato scorporato dall'Amministrazione federale centrale, abbia bisogno di una struttura di stato maggiore. In tal senso le attività della Segreteria generale, in qualità di stato maggiore del Ministero pubblico della Confederazione, devono essere orientate sostanzialmente al sostegno delle unità operative. Esse svolgono i veri e propri compiti di procedura penale del Ministero pubblico

della Confederazione.

Come ha constatato l'AV-MPC, la Segreteria generale ha avuto difficoltà ad affermarsi nei confronti delle unità operative del Ministero pubblico della Confederazione. Secondo l'AV-MPC, il mancato coinvolgimento dei procuratori capo capofederali (capi divisione) nella Direzione ha fatto sì che essi abbiano sviluppato una certa dinamica propria. Gli eventi successivi alla partenza del capo della Divisione Criminalità economica (WiKri) ne sono stati un esempio. Ai fini della certezza del diritto, l'AV-MPC propone che all'interno del Ministero pubblico della Confederazione si utilizzino maggiormente le direttive e i regolamenti come strumento di gestione generale e raccomanda al nuovo procuratore generale della Confederazione di rivedere il regolamento del Centro di competenze Economia e finanza (CCEF) - che da anni non esiste più in questa forma - e di armonizzarlo con l'attuale Divisione Analisi finanziaria forense (FFA). L'AV-MPC raccomanda inoltre al nuovo procuratore generale di far verificare da un servizio di controllo di gestione l'attuazione dei requisiti procedurali non penali all'interno del Ministero pubblico della Confederazione.

L'AV-MPC ritiene che alla fine del 2019 la Segreteria generale del MPC disponesse di una notevole dotazione di personale - il 27% del personale totale del Ministero pubblico della Confederazione. Questa cospicua dotazione trovava ragione nel processo di autonomizzazione del Ministero pubblico della Confederazione. Inoltre, una parte del personale della Segreteria generale ha svolto servizi centrali a beneficio delle unità operative, cosa che può contribuire efficacemente alla creazione di sinergie. Nonostante ciò, l'AV-MPC raccomanda al nuovo procuratore generale di elaborare un piano di rinuncia per la Segreteria generale e di esaminare quale dotazione di personale è indispensabile al suo funzionamento e quali dei mezzi ivi impegnati possono essere riassegnati al core business operativo.

Al momento dell'ispezione, la Divisione Sviluppo MPC della Segreteria generale era responsabile della gestione centrale dei progetti del Ministero pubblico della Confederazione. Dall'interno del Ministero pubblico della Confederazione, si sono espresse all'AV-MPC delle critiche per il fatto che la Divisione si è rivelata troppo poco utile ai settori operativi principali. Un progetto importante e controverso della Divisione Sviluppo MPC è stato UNAVOCE. Il suo scopo principale era quello di sviluppare strategie per i singoli reati trattati dal Ministero pubblico della Confederazione. Le corrispondenti relazioni di UNAVOCE sono state redatte da non giuristi di Sviluppo MPC e non dai procuratori pubblici responsabili per l'ambito dei reati in questione, attivi nelle unità operative. L'AV-MPC ritiene che questo modo di procedere sia scarsamente efficace. Fa parte dei compiti dai procuratori pubblici responsabili per l'ambito dei reati in questione sviluppare strategie mirate per i propri settori operativi.

Nel quadro del progetto UNAVOCE, che appare talvolta piuttosto astratto, sono state espresse inizialmente reciproche riserve all'interno del Ministero pubblico della Confederazione tra i collaboratori di Sviluppo MPC e quelli delle unità operative. L'AV-MPC trova problematico l'utilizzo da parte di Sviluppo MPC di un linguaggio fortemente caratterizzato dall'economia aziendale, il quale non è stato compreso dai giuristi operanti nel core business ed ha portato ad una scarsa accettazione della Divisione Sviluppo MPC. In ultima analisi, sono i giuristi, e, a seconda dei casi, gli analisti finanziari del core business, a creare i prodotti finali del Ministero pubblico della Confederazione previsti dalla legge. L'AV-MPC raccomanda pertanto al nuovo procuratore generale di abolire la Divisione Sviluppo BA nella sua forma attuale a favore di una divisione di gestione dei progetti in senso stretto oppure di orientare maggiormente la divisione alle esigenze delle unità operative del Ministero pubblico della Confederazione.

L'AV-MPC suggerisce che all'interno della Segreteria generale siano garantite trasversalmente alle divisioni le funzioni di sostituzione, parzialmente mancanti, e che si riduca il numero di funzioni che dipendono direttamente dal Segretario generale.

Nel corso dell'ispezione, l'AV-MPC ha anche esaminato i singoli settori della Segreteria generale. D'intesa con il Controllo federale delle finanze, l'AV-MPC ha constatato che le responsabilità del Servizio giuridico per gli acquisti all'interno della Segreteria generale non erano ancora state chiarite. Per il resto, l'AV-MPC ha avuto un'impressione sostanzialmente positiva di varie unità organizzative della Segreteria generale.

Al momento dell'ispezione l'ex procuratore generale Lauber aveva un consulente legale. Il consulente legale del procuratore generale era distaccato presso l'ufficio del procuratore generale e non presso il Servizio giuridico. L'AV-MPC ritiene che il consulente legale abbia agito in parte come vero e proprio capo del Servizio giuridico, soprattutto perché ha convalidato in un certo senso affari la cui responsabilità spetta alla direzione del Servizio giuridico. Ne è scaturita una situazione in cui le competenze non erano chiaramente definite e una tendenza a ridurre l'autorità del Servizio giuridico ufficiale. Pertanto l'AV-MPC raccomanda al nuovo procuratore generale di cambiare la designazione della funzione del consulente legale in «consulente» o «assistente personale» oppure di integrare il consulente legale nel Servizio giuridico o di unificare la sua funzione con quella di capo del Servizio giuridico.

Inoltre, i profili di funzione del personale della Segreteria generale, come rilevato dall'AV-MPC, contenevano in parte valori di riferimento che tuttavia in genere non sono stati definiti. Inoltre, alcuni profili delle funzioni non erano più attuali o non erano noti ai collaboratori in questione. L'AV-MPC suggerisce di eliminare i valori di riferimento dai profili oppure di definirli insieme ai

collaboratori in questione.

Negli ultimi anni il Ministero pubblico della Confederazione ha dato priorità alla comunicazione esterna, parzialmente a scapito di quella interna. All'interno del MPC ne hanno risentito, per esempio, l'accettazione di progetti condotti dalla Segreteria generale o la conduzione dello stesso MPC da parte della Direzione. L'AV-MPC raccomanda al nuovo procuratore generale di incrementare la comunicazione interna. I due sostituti procuratori generali hanno informato l'AV-MPC di voler dare priorità alla comunicazione interna durante la fase di transizione fino all'insediamento di un nuovo procuratore generale.

La Segreteria generale è venuta a costituire uno strato intermedio tra l'Ufficio del procuratore generale e le unità operative. Secondo l'AV-MPC, questo è uno dei motivi per cui la Segreteria generale ha potuto affermarsi solo in scarsa misura nei confronti delle unità operative. Perciò l'AV-MPC raccomanda al nuovo procuratore generale di integrare l'ufficio del procuratore generale nella Segreteria generale e di rinunciare alla subordinazione diretta del Servizio di comunicazione alla Direzione del Ministero pubblico della Confederazione.

Infine, l'AV-MPC raccomanda di mantenere il coinvolgimento dei procuratori capi divisione in una parte della Direzione, almeno nella misura che si è iniziato a praticare a partire dal primo trimestre del 2019.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Résumé	6
Sintesi	10
1 Einführung.....	17
1.1 Grund und Ziel der Inspektion	17
1.2 Umfang der Inspektion	17
1.3 Methodik	18
1.4 Verzögerte Berichterstattung	18
1.5 Ausscheiden von Bundesanwalt Lauber.....	19
1.6 Konsultation der Bundesanwaltschaft	19
1.7 Empfehlungscontrolling.....	20
2 Grundlagendokumente.....	21
2.1 Organigramm	21
2.1.1 Problemstellung	21
2.1.2 Beurteilung durch die AB-BA.....	22
2.2 Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft	25
2.2.1 Problemstellung	25
2.2.2 Beurteilung durch die AB-BA.....	25
2.3 Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft	27
2.3.1 Beurteilung durch den Generalsekretär.....	28
2.3.2 Beurteilung durch den ehemaligen Bundesanwalt Lauber.....	28
2.3.3 Beurteilung durch die AB-BA.....	30
3 Organisation und Aufgaben des Generalsekretariats	31
3.1 Verhältnis zum Kernbereich und zur Geschäftsleitung.....	32
3.2 Unterstützungsleistungen der Organisationseinheiten des Generalsekretariats.....	34
4 Führung des Generalsekretariats.....	35
4.1 Angemessen moderner Führungsstil.....	35
4.2 Kein Abteilungsreglement Generalsekretariat.....	36
5 Durchsetzungsfähigkeit des Generalsekretariats gegenüber den operativen Abteilungen	37
5.1 Beurteilung durch den Generalsekretär	37
5.2 Beurteilung durch den ehemaligen Bundesanwalt Lauber.....	38
5.3 Beurteilung durch die AB-BA.....	39
5.3.1 Durchsetzungsfähigkeit der Geschäftsleitung.....	39
5.3.2 Wertedebatte	39
5.3.3 Weisungen und Reglemente	40
5.3.4 Nicht verfahrensbezogenen Controlling.....	42
6 Hauptfragen in der Beurteilung der AB-BA	44
6.1 Personelle Dotierung des Generalsekretariats im Verhältnis zu den operativen Abteilungen	44
6.2 Bedürfnisse der operativen Abteilungen an das Generalsekretariat	47
6.3 Mögliche Doppelspurigkeiten zwischen Verfahrenseinheiten und Einheiten im Generalsekretariat.....	48

6.4	Bereich BA Entwicklung.....	50
6.4.1	Auftrag	50
6.4.2	Kritik aus den operativen Abteilungen	50
6.4.3	Beurteilung durch den ehemaligen Bundesanwalt Lauber.....	51
6.4.4	Projekt UNAVOCE	51
6.4.4.1	De quoi s'agit-il?.....	51
6.4.4.2	Beurteilung des Projekts durch die AB-BA	54
6.4.5	Betriebswirtschaftlich dominierter Sprachgebrauch.....	59
7	Risikomanagement	62
7.1	Fehlende Risikomatrix.....	62
7.2	Die AB-BA als Top-Risiko für das Generalsekretariat.....	62
8	Zu einzelnen Bereichen des Generalsekretariats	64
8.1	Stellvertretungen	64
8.2	Dem Generalsekretär direkt unterstellte Funktionen	64
8.3	Rechtsdienst	65
8.3.1	Aufgaben	65
8.3.2	Beschaffungswesen	66
8.3.3	Gesetzes- und Urteilsmonitoring	67
8.3.4	Verhältnis des Rechtsdienstes zum Rechtskonsulenten des ehemaligen Bundesanwalts.....	68
8.4	Urteilsvollzug	71
8.4.1	Aufgaben	71
8.4.2	Vollzugsmodell von Entscheiden der Bundesanwaltschaft	72
8.4.3	Compliance.....	73
8.4.4	Haftliste.....	74
8.5	Finanzen	75
8.5.1	Aufgaben und Budgetierung.....	75
8.5.2	Zusammenarbeit mit dem Dienstleistungszentrum Finanzen EFV.....	76
8.5.3	Kontakt mit der Geschäftsleitung.....	76
8.5.4	Kosten der Telekommunikationsüberwachungen	77
8.6	Human Resources.....	77
8.6.1	Organisation des Bereichs	77
8.6.2	Einzelfragen HR.....	78
8.6.2.1	Stellenbesetzungen	79
8.6.2.2	Aus- und Weiterbildungen.....	79
8.6.2.3	Einstufungen und Prämien.....	79
8.6.3	Nichtwiederwahl von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten	80
8.6.4	Leistungszeiterfassung	81
8.7	Führungsassistenz	82
8.7.1	Unterstellte Bereiche.....	82
8.7.2	Bestrebungen zur Vereinheitlichung innerhalb der Bundesanwaltschaft.....	84
8.7.3	Erstellung des Tätigkeitsberichts der Bundesanwaltschaft	85
8.7.4	Funktionsprofile und Steuerungsgrössen	85
8.8	IKT Services / Zentrale Dienste	86
8.9	Kommunikationsdienst	87
8.9.1	Ansiedlung im Büro des Bundesanwalts	88
8.9.2	Priorisierung der externen Kommunikation.....	89
8.9.3	Interne Kommunikation	90
8.9.4	Intranet der Bundesanwaltschaft.....	91
8.9.5	Projektkommunikation.....	92
8.9.6	Kommunikation als Führungsinstrument	92
8.9.7	Beurteilung durch die AB-BA.....	93

9	Leitung der Bundesanwaltschaft.....	95
9.1	Führungsdefizite	95
9.2	Generalsekretariat als Zwischenebene	95
9.3	In der Geschäftsleitung vertretene Funktionen	97
9.4	Beurteilung durch die AB-BA.....	99
10	Überblick zu den Empfehlungen der AB-BA	101
Anhang 1:	Durch die AB-BA befragte Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft	104
Anhang 2:	Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zum Entwurf des Inspektionsberichts: Grundsätzliche Schlussbemerkungen	105
Anhang 3:	Abkürzungsverzeichnis.....	107

1 Einführung

1.1 Grund und Ziel der Inspektion

In ihrem Tätigkeitsbericht 2017 kündigte die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) an, das Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft im Jahr 2018 einer Inspektion zu unterziehen.¹ Grund dafür war, dass innerhalb und ausserhalb der Bundesanwaltschaft unterschiedlichen Ansichten über die durch das Generalsekretariat wahrzunehmenden Aufgaben im Verhältnis zum operativen Kernbereich sowie über dessen personelle Dotierung sichtbar wurden. Die Inspektion stützte sich auf Art. 30 Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG)². Sie wurde dem ehemaligen Bundesanwalt Lauber am 13. März 2018 angezeigt.³

Der vorliegende Inspektionsbericht soll es der AB-BA erlauben, die Organisation des Generalsekretariats der Bundesanwaltschaft zu beurteilen und gegenüber der Bundesanwaltschaft im Rahmen ihrer Aufsicht Anregungen und Empfehlungen zu formulieren. Weiter sollen festgestellte Tendenzen und übergeordnete, häufig wiederkehrende Fragestellungen benannt werden.

1.2 Umfang der Inspektion

Die Inspektion eines Generalsekretariats als Stabsorganisation kann sich nicht auf dieses beschränken, sondern ist in ein Verhältnis zur Leitung der Bundesanwaltschaft sowie zu den operativ tätigen Abteilungen zu setzen. Im Falle der Bundesanwaltschaft ist das Büro des Bundesanwalts – das im Wesentlichen aus dem Rechtskonsulenten und dem Kommunikationsdienst besteht – ausserhalb des Generalsekretariats angesiedelt. Die AB-BA bezog deswegen auch die grundsätzliche Organisation der Leitung der Bundesanwaltschaft in ihre Inspektion mit ein.

Innerhalb der Inspektion verfolgte die AB-BA eine grundsätzliche Sichtweise; es ist nicht Aufgabe der AB-BA, die Bundesanwaltschaft via Inspektionen anstelle der Leitung der Bundesanwaltschaft zu führen und zu organisieren. Es ist jedoch ihre Aufgabe, zu beurteilen, ob die Organisation der Bundesanwaltschaft hinsichtlich der Ermöglichung einer effizienten Strafverfolgung auf Bundesebene zweckmässig ist. Der vorliegende Bericht befasst sich somit stufengerecht mit Themen der Organisation, der Kultur, der Leitung und begrenzt mit einzelnen Rechtsfragen.

¹ Tätigkeitsbericht 2017 der AB-BA, S. 10.

² SR 173.71.

³ Schreiben der AB-BA an Bundesanwalt Michael Lauber vom 13.03.2018.

Sicherheitsrelevante Themen beinhaltet der vorliegende Bericht nicht. Die AB-BA beabsichtigt, diese in einem klassifizierten Kurzbericht zu einem späteren Zeitpunkt zu behandeln.

1.3 Methodik

Ausgehend von einem Inspektionskonzept führte die AB-BA auf der Basis von Fragekatalogen semi-strukturierte Befragungen aller Bereichsleitenden des Generalsekretariats durch (Anhang 1) und wertete edierte Dokumente aus. Daraus leitete die AB-BA Erkenntnisse und Aussagen zu Tendenzen ab. Diese spiegelte sie im Rahmen einer abschliessenden Befragung – bei der die AB-BA in corpore anwesend war – mit dem damaligen Bundesanwalt Lauber.

Die Mitarbeitenden des Generalsekretariats befragte die AB-BA ab August 2018 unter Ausfertigung eines schriftlichen Protokolls; die Schlussbefragung von Bundesanwalt Lauber fand am 28. November 2018 statt. Im Vorfeld oder anlässlich der Befragungen wurde die AB-BA jeweils durch das Generalsekretariat mit Fact-Sheets zu den jeweiligen Organisationseinheiten bedient. Nach den Befragungen erhielten die Mitarbeitenden Gelegenheit, Korrekturen im schriftlichen Protokoll anzubringen und das Protokoll zu unterzeichnen. Mit Ausnahme des Generalsekretärs nahmen alle befragten Mitarbeitenden die Gelegenheit wahr (vgl. dazu unten Ziffer 8.2).

Zur Erleichterung des Empfehlungscontrollings nummeriert die AB-BA ihre Empfehlungen seit Beginn des jeweiligen Jahres fortlaufend.⁴

1.4 Verzögerte Berichterstattung

Den Inspektionsbericht kündigte die AB-BA Ende 2018 auf 2019 an. Infolge der Knappheit der Ressourcen der AB-BA, die sich im Rahmen des Disziplinarverfahrens betreffend den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber zeigte, hat sich die Redaktion des vorliegenden Berichts verzögert.⁵

Den Grossteil der Informationen innerhalb der Inspektion erhob die AB-BA im zweiten Halbjahr 2018. Seitdem konnte sie im Rahmen ihrer laufenden Aufsicht weitere Erkenntnisse gewinnen; insbesondere wurde sie von der Bundesanwaltschaft anlässlich der regelmässigen Aufsichtssitzungen über Elemente einer teilweisen Reorganisation des Generalsekretariats informiert.

⁴ Bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung des vorliegenden Inspektionsberichts hatte die AB-BA gegenüber der Bundesanwaltschaft im Jahr 2020 zwei Empfehlungen formuliert. Deshalb beginnt die Nummerierung der Empfehlungen in diesem Bericht mit AB-BA_03_2020.

⁵ Dazu ausführlich: Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde – Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates, S. 26, 60; abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-gpk-n-s-2020-06-24-d.pdf>; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

Mit ihren Stellungnahmen zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts konnte die Bundesanwaltschaft die AB-BA zudem auf Weiterentwicklungen des Generalsekretariats seit Ende 2018 hinweisen. Die Stellungnahmen der Bundesanwaltschaft werden – wo sinnvoll – direkt im Text wiedergegeben.

1.5 Ausscheiden von Bundesanwalt Lauber

Bundesanwalt Michael Lauber schied per Ende August 2020 aus der Bundesanwaltschaft aus. Bis zum Stellenantritt einer neuen Bundesanwältin oder eines neuen Bundesanwalts befindet sich die Bundesanwaltschaft somit (wie gesetzlich vorgesehen) für eine Übergangsphase unter der Leitung der beiden Stellvertretenden Bundesanwälte (Art. 10 StBOG). Wie die Stellvertretenden Bundesanwälte gegenüber der AB-BA ausführten, benötigt die Bundesanwaltschaft als Organisation bis zum Stellenantritt der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt vor allem Stabilität. Die AB-BA teilt diese Ansicht. Sie richtet deshalb den Grossteil der Empfehlungen des vorliegenden Berichts explizit an die neue Bundesanwältin oder den neuen Bundesanwalt.

Der vorliegende Bericht soll zusammen mit dem zu verabschiedenden Inspektionsbericht der AB-BA über das Coaching- und Controllingsystem der Bundesanwaltschaft der neuen Bundesanwältin oder dem neuen Bundesanwalt einen Überblick bieten und eine vorteilhafte Ausgangslage für allfällige Erneuerungsprozesse schaffen.

1.6 Konsultation der Bundesanwaltschaft

Der Berichtsentwurf wurde der Bundesanwaltschaft mit Datum vom 21. September 2020 zur Konsultation übermittelt. Die mit Datum vom 13. Oktober 2020 eingegangene erste Stellungnahme ist im Bericht vermerkt. Teil der Stellungnahme der Bundesanwaltschaft bildeten «Grundsätzliche Schlussbemerkungen». Diese finden sich in Anhang 2 des vorliegenden Berichts.

Mit der ersten Stellungnahme zum Entwurf des Inspektionsberichts reichte die Bundesanwaltschaft unaufgefordert schriftliche Erklärungen von Abteilungsleitenden und Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zum Generalsekretariat sowie einen Bericht «Generalsekretariat 2020» ein. Mit der Einreichung dieser Dokumente ging es der Bundesanwaltschaft darum, die Weiterentwicklung des Generalsekretariats seit Ende 2018 aufzuzeigen, wie sie gegenüber der AB-BA ausführte.

Nach Eingang der ersten Stellungnahme der Bundesanwaltschaft formulierte die AB-BA die

zusätzliche Empfehlung AB-BA_06_2020 und passte die Formulierung der Empfehlung AB-BA_09_2020 an. Die AB-BA ersuchte die Bundesanwaltschaft in der Folge, nochmals zu diesen beiden Empfehlungen Stellung zu nehmen. Die mit Datum vom 27. November 2020 eingegangene zweite Stellungnahme der Bundesanwaltschaft ist teils im Text und direkt im Anschluss an die Empfehlungen jeweils vermerkt.

Die AB-BA dankt der Bundesanwaltschaft sowie den involvierten Mitarbeitenden für die Zusammenarbeit innerhalb der Inspektion.

1.7 Empfehlungscontrolling

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

2 Grundlagendokumente

2.1 Organigramm

2.1.1 Problemstellung

Ausgangspunkt einer jeden organisationsbezogenen Inspektion bildet das Organigramm. Das zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen von der AB-BA edierte Organigramm des Generalsekretariats enthielt die Position des Generalsekretärs mit einer Assistentin sowie einer Referentin BA / GL, beide direkt ihm zugeordnet, und drei ihm unterstellte Bereiche: «BA Entwicklung», «BA Führung und Steuerung» und «IKT / Zentrale Dienste». Die beiden letztgenannten Bereiche verfügten über vier bzw. fünf Untereinheiten von verschiedener Grösse. Der Bereich «IKT / Zentrale Dienste» wurde zwischenzeitlich dem Bereich «BA Betrieb» (neu «BA Services» genannt) unterstellt und in «IKT, Sicherheit und Infrastruktur» umbenannt.

Innerhalb des Generalsekretariats war der Bereich Führungsassistenten zum Zeitpunkt der Inspektion mit der Aktualisierung der Organigramme beauftragt. Die Grundlagen stammten direkt aus dem HR-System des Eidgenössischen Personalamts (EPA) und wurden semi-automatisiert in das Programm «Visio» übertragen. Das Organigramm wurde monatlich angepasst, wie der Generalsekretär gegenüber der AB-BA ausführte.

Die AB-BA stellte fest, dass die Organigramme kein Datum aufwiesen; bei den aufgeführten Mitarbeitenden waren nur der jeweilige Name und die Funktion verzeichnet. Ebenfalls fanden sich keine Angaben zum Beschäftigungsgrad der einzelnen Mitarbeitenden. Begründet wurde dies damit, dass die Bundesanwaltschaft bei der Erstellung der Organigramme auf Daten des EPA zurückgriff. Die Qualität der Daten wurde als eher schlecht beurteilt. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts bemerkte die Bundesanwaltschaft, an der Datenqualität könne zwischenzeitlich nichts mehr bemängelt werden.⁶

Wie der ehemalige Bundesanwalt Lauber gegenüber der AB-BA ausführte, hätten die Organigramme im Jahr 2016 neu aufgesetzt werden sollen. Er entschied, sie ohne vertiefte Detaillierung auf die neue Organisation anzupassen, sie jedoch ansonsten in ihrer vorherigen Form zu belassen. Pro Abteilung sollte es nach Ansicht von Bundesanwalt Lauber ein Organigramm geben, das auch unter Berücksichtigung des Schutzes der Mitarbeitenden hätte medienöffentlich werden können und möglichst simpel auszugestalten war.⁷

⁶ Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zum Entwurf des Inspektionsberichts zum Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft (Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft), S. 4.

⁷ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 2.

2.1.2 Beurteilung durch die AB-BA

In der Einschätzung der AB-BA müssen die Bundesanwaltschaft bzw. ihr Generalsekretariat eigenständig in der Lage sein, in regelmässigen Abständen aktuelle Organigramme mit ausreichend aussagekräftigen Angaben zu erstellen.

Die Bundesanwaltschaft verfügt über kein Gesamtorganigramm mit angemessener Detaillierung über alle Abteilungen, wie dies Bundesämter teils kennen. Ein Gesamtorganigramm bildet im Sinne der Übersichtlichkeit ein wichtiges Hilfsinstrument, um die Führung der Behörde durch die Geschäftsleitung zu erleichtern und um Partnerbehörden sowie Aufsichtsorganen eine Orientierung zu vermitteln. Das regelmässige Aufdatieren – z. B. zweimal pro Jahr – eines angemessen detaillierten Gesamtorganigramms der Bundesanwaltschaft durch das Generalsekretariat ist mit wenig Aufwand verbunden. Angemessen detailliert ist ein Organigramm, wenn es für jede Organisationseinheit die Funktion, den Namen und den Beschäftigungsgrad aufweist. Der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Mitarbeitenden ist auch im Falle der Medienöffentlichkeit der Organigramme minim.

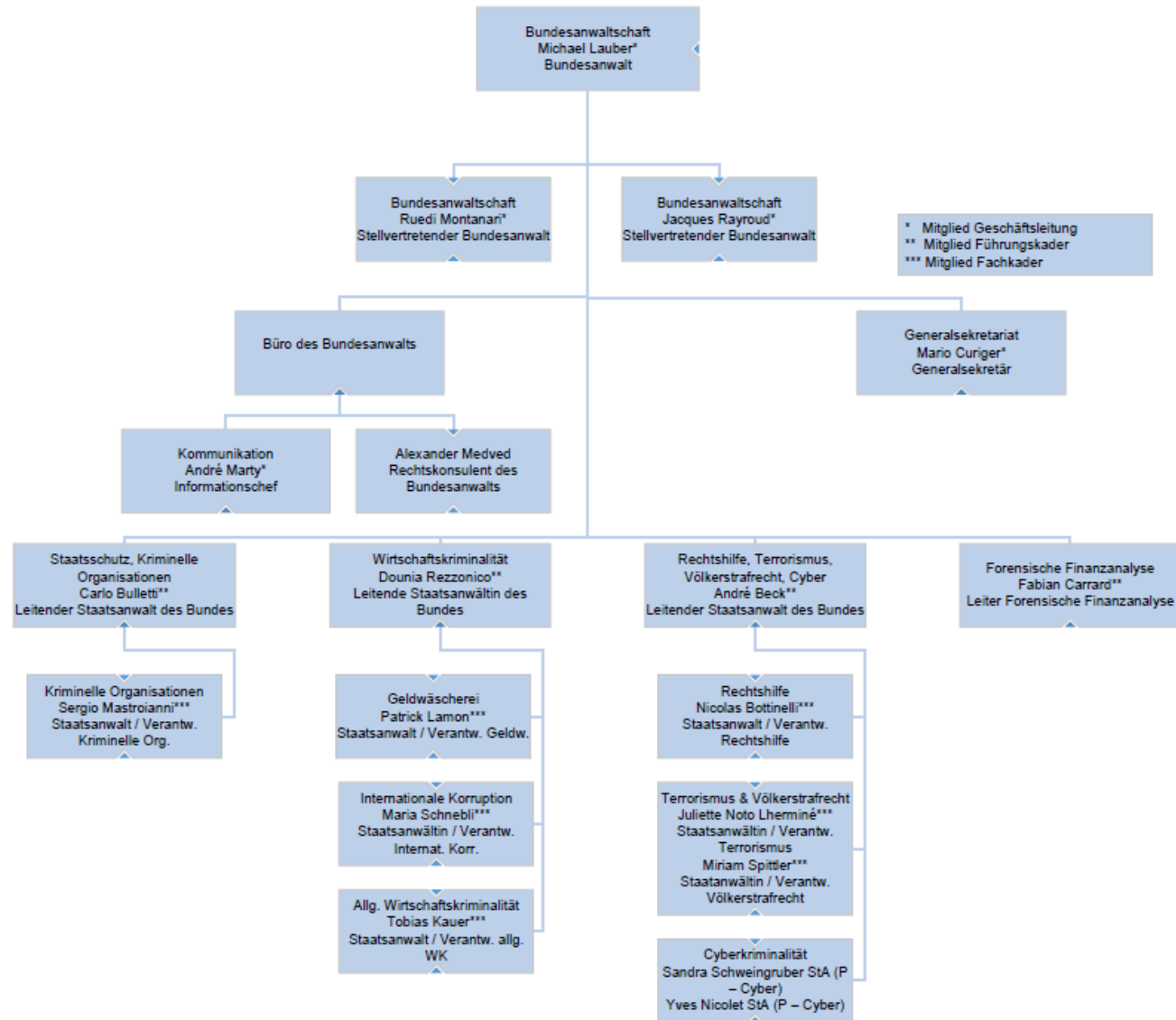
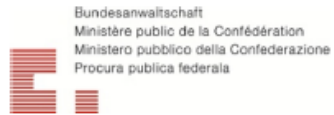
AB-BA_03_2020 – Gesamtorganigramm der Bundesanwaltschaft

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

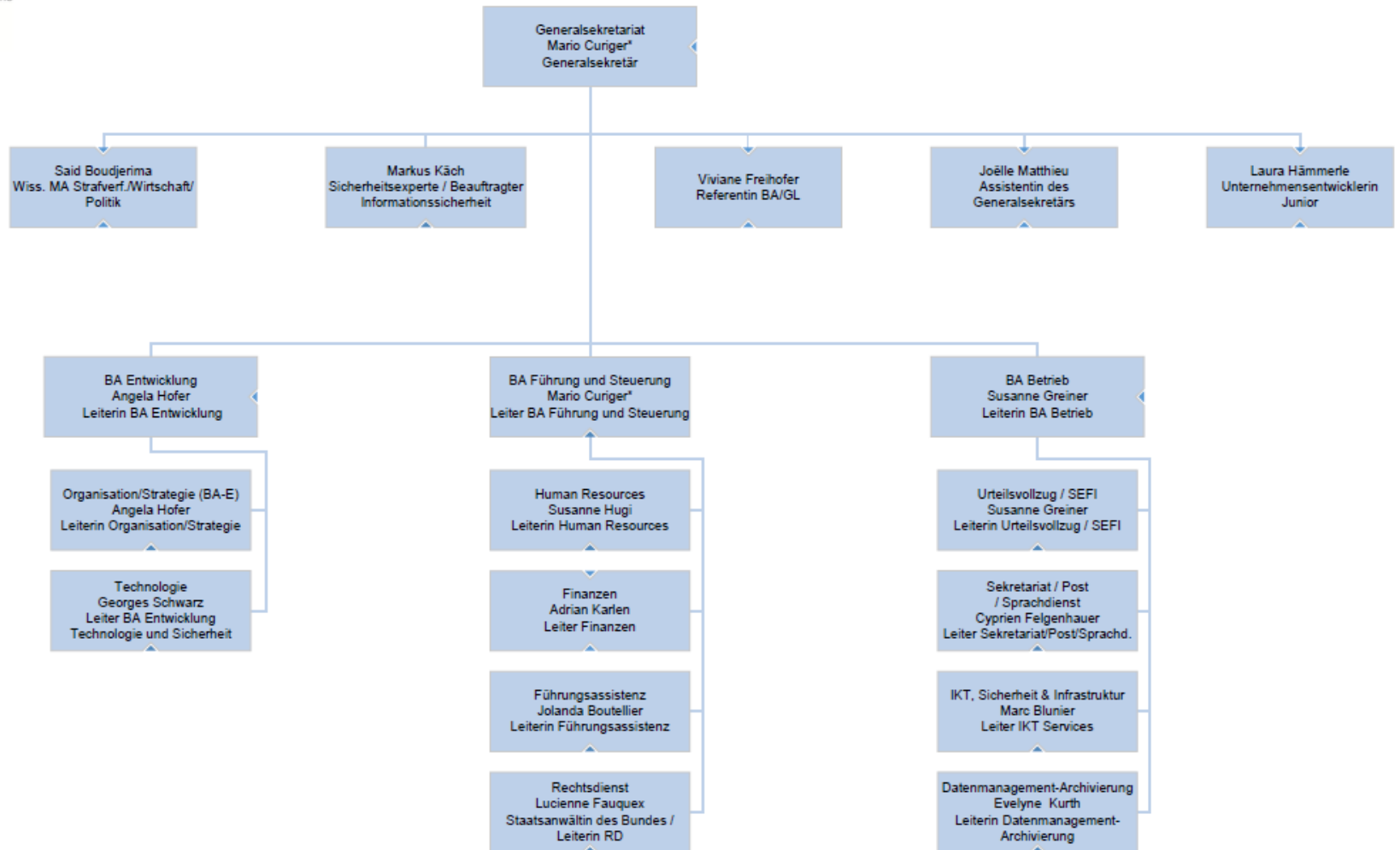
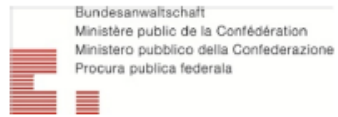
Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung wird zur Kenntnis genommen. Die Bundesanwaltschaft wird der AB-BA einen Vorschlag zur Umsetzung unterbreiten.

Inspektion des Generalsekretariats der Bundesanwaltschaft



Inspektion des Generalsekretariats der Bundesanwaltschaft



2.2 Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft

2.2.1 Problemstellung

Das in der Systematischen Rechtssammlung veröffentlichte und in Kraft stehende Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft⁸ datiert vom 1. Januar 2013. Ein Generalsekretariat ist im Reglement nicht vorgesehen; vorgesehen sind ein «Stab» sowie eine Abteilung «Informatik und zentrale Dienste» (Art. 1 Abs. 1 Bst. b und c, Art. 5 und 8).

Wie die AB-BA feststellte, lag die Federführung für die Revision des Organisationsreglements beim Rechtskonsulenten des Bundesanwalts. Gegenüber der AB-BA führte er aus, die Frage der Aktualisierung des Reglements habe sich seit der Reorganisation der Bundesanwaltschaft im Jahr 2016 gestellt. Aufgrund des aktuellen Tagesgeschehens habe man jedoch immer wieder anders priorisieren müssen. Deswegen sei ein solches Reglement Teil der langfristigen Planung. Das Reglement sei formell deshalb nötig, da es das Strafbehördenorganisationsgesetz vorsehe. Für Entscheide des Bundesanwalts sei das Reglement aber nicht konstitutiv. Zudem werde die Organisation der Bundesanwaltschaft ebenfalls auf dem Intranet dargestellt. Generell solle die Organisation flexibel bleiben und das Reglement deswegen nicht allzu detailliert ausfallen.

2.2.2 Beurteilung durch die AB-BA

Das Organisationsreglement der Bundesanwaltschaft ist rechtlich nicht in dem Sinne konstitutiv, dass nur Stellen besetzt werden können, die in diesem aufgeführt werden; aber es bildet die organisationsrechtliche Grundlage für den Aufbau der Bundesanwaltschaft. Aufgrund des seit langem nicht aktuellen Reglements fehlt der Bundesanwaltschaft im übertragenen Sinn die «Verfassung». Der Erlass des Reglements ist gesetzlich vorgesehen und gehört zu den Pflichten der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts (Art. 9 Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 StBOG). Eine grundlegende organisatorische Massnahme findet erst durch nachvollziehbare Einordnung im Reglement ihre rechtliche Rechtfertigung. Nicht zuletzt trägt das Reglement dazu bei, im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips gegenüber der demokratischen Öffentlichkeit und den Aufsichtsorganen Transparenz über die Organisation der Bundesanwaltschaft zu schaffen und damit Vertrauen zu gewinnen.

Organigramm und Selbstdarstellung des Generalsekretariats einerseits und Reglement andererseits stimmen nicht überein. Dabei geht es nicht um Details; vielmehr ist die Struktur des

⁸ SR 173.712.22.

Generalsekretariats seit Jahren nicht im Reglement der Bundesanwaltschaft abgebildet, wodurch nach aussen in der Wahrnehmung eine falsche Vorstellung von der Organisation der Bundesanwaltschaft vermittelt wird. Reglement und Ist-Zustand sind deshalb durch die Bundesanwaltschaft rasch mit einer angemessenen Detailierung in Übereinstimmung zu bringen, ungeachtet von weiteren geplanten Änderungen der Organisation und unabhängig von zu erwartenden Entscheidungen der neuen Bundesanwältin oder des neuen Bundesanwalts.

Die Bundesanwaltschaft hat gegenüber der AB-BA auf die zeitlichen Verhältnisse der Reglementspublication (Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen [KAV] der Bundeskanzlei, usw.) hingewiesen.⁹ Die AB-BA ist sich dieser Problemstellung bewusst, hält aber dafür, dass dies kein Grund ist, um das Reglement nicht nachzuführen. Gemäss Auskunft des KAV¹⁰ dauert es im Normalfall wenige Wochen, bis ein eingereichter Rechtstext in der dreisprachigen Systematischen Rechtssammlung aufgeschaltet werden kann. Somit können geplante organisatorische Änderungen relativ zügig im Reglement abgebildet und öffentlich bekannt gemacht werden.

Für den Fall, dass die neue Bundesanwältin oder der neue Bundesanwalt die grundlegende Organisationsstruktur der Bundesanwaltschaft ändert, ist somit auch das Reglement entsprechend anzupassen. Dabei handelt es sich nicht um eine Einschränkung ihrer bzw. seiner organisatorischen Handlungsfreiheit, sondern nur um eine zeitliche Bedingung der Umsetzung von Organisationsentscheiden.

Für die rasche ex ante-Anpassung des Reglements sind entsprechende Vorkehrungen zu treffen; diese sind personell mit den Funktionen des Rechtskonsulenten, der Referentin BA / GL, dem Rechtsdienst sowie dem Bereich BA Entwicklung innerhalb des Büros des Bundesanwalts und im Generalsekretariat vorhanden. Ohne Anpassung des Reglements ist von Änderungen der grundlegenden Organisationsstruktur der Bundesanwaltschaft in der Praxis abzu-sehen. Dies entspricht elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen, deren Einhaltung für eine Behörde des öffentlichen Rechts selbstverständlich ist (zum Abteilungsreglement CCWF / FFA siehe unten Ziffer 5.3.3).

Anlässlich der Aufsichtssitzung vom 7. Dezember 2020 stellte die Bundesanwaltschaft der AB-BA den Entwurf ihres revidierten Organisationsreglements vor.

⁹ Aufsichtssitzung vom 22.05.2020.

¹⁰ Auskunft des KAV gegenüber der AB-BA vom 02.06.2020.

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

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

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung wird zur Kenntnis genommen und umgesetzt.

Die Überarbeitung des Reglements wird finalisiert. Ziel ist die Veröffentlichung in der Systematischen Rechtssammlung und das Inkrafttreten möglichst auf Anfang 2021. Darüber wurde die Leitung der AB-BA anlässlich der gemeinsamen Besprechung vom 27. August 2020 sowie die gesamte AB-BA anlässlich der ordentlichen Aufsichtssitzung vom 14. September 2020 orientiert.

2.3 Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft

In den Inspektionsbefragungen wurde gegenüber der AB-BA teils moniert, die Bundesanwaltschaft verfüge ausserhalb der strafprozessualen Verfahren und des damit verbundenen operativen Verfahrenscontrollings über keine etablierten Prozesse. Grund dafür sei unter anderem das seit dem Jahr 2011 nicht mehr gepflegte Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft.

Wie die AB-BA feststellte, wird das geltende Organisationshandbuch von keiner Stelle innerhalb der Bundesanwaltschaft weiterentwickelt bzw. aktualisiert. Unter anderem verhinderte das dominierende Tagesgeschäft die Aktualisierung. Der Rechtskonsulent des Bundesanwalts führte gegenüber der AB-BA aus, der Aufschub der Revision des Organisationshandbuches sei nicht nachteilig, da die internen Prozesse und Zuständigkeiten auf dem Intranet aktualisiert greifbar sind. Momentan fehlten für die Bearbeitung des Organisationshandbuches die Ressourcen, weswegen die Aktualisierung zurückgestellt worden sei. Häufig gehe es bei vermeintlich fehlenden Prozessen um ein Abschieben der Verantwortung durch die Führungspersonen. Es sei zudem nicht möglich, jede Organisationsfrage schriftlich zu regeln bzw. festzuhalten.¹¹

¹¹ Protokoll Befragung Rechtskonsulent, S. 5.

2.3.1 Beurteilung durch den Generalsekretär

Der Generalsekretär wollte das Organisationshandbuch aufgrund der tiefen Priorität ganz aufheben; die Prozesse seien für die Mitarbeitenden auf dem Intranet der Bundesanwaltschaft abrufbar. Allerdings habe die Bundesanwaltschaft bis zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen nicht über die Ressourcen verfügt, die Prozesse umfassend festzuhalten. Es habe sich um eine Ressourcen- und Priorisierungsentscheidung zu Gunsten des Kerngeschäfts der Bundesanwaltschaft gehandelt.

Generell war die Frage der Übersichtlichkeit der Prozesse für den Generalsekretär differenziert zu adressieren: Für jede Organisationseinheit gebe es eine klar verantwortliche Person. Für das Tagesgeschäft seien schon viele Abläufe erarbeitet worden (bspw. die Bearbeitung von Bürgerbriefen in der ZEB oder der Kreditoren-Workflow). Die Prozesse hätten jedoch noch nicht alle vorgelegen. Es fehle die Grundlage, die Prozesse auf einen Blick erkenntlich zu machen.

Der Generalsekretär führte gegenüber der AB-BA weiter aus: Die Prozesse seien 2011 im Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft festgehalten worden und wichen heute maximal davon ab.¹² Für die Erarbeitung des damaligen Organisationshandbuches seien vor allem die zentralen Einheiten zu ihren Tätigkeiten und Abläufen befragt worden. Das Handbuch sei so in keiner Weise mit dem Bedarf der Gesamtorganisation abgestimmt gewesen. Generell nütze das Etablieren eines Organisationshandbuches nichts, wenn es gegenüber den verfahrensführenden Einheiten in der Praxis nicht durchgesetzt werde. Zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen der AB-BA sei die Bundesanwaltschaft eventuell knapp so weit gewesen, dass die Überarbeitungszyklen des Organisationshandbuches funktioniert hätten.

2.3.2 Beurteilung durch den ehemaligen Bundesanwalt Lauber

Wie der frühere Bundesanwalt Lauber gegenüber der AB-BA ausführte, sei das Thema des Organisationsreglements ein Dauerbrenner gewesen.¹³ Für die Bundesanwaltschaft als Behörde, in der fast nur Juristinnen und Juristen in den Kernfunktionen tätig seien, sei typisch, dass diese mit Vorschriften leben möchten, an die sie sich halten wollten. Leider entspreche dieser Wille nicht der Lebens- bzw. Arbeitswirklichkeit. Die Bundesanwaltschaft leide nicht an zu wenig Vorgaben, sondern an zu wenig Enforcement und Befolgung von existierenden Vorgaben. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur und der unterschiedlichen Kulturen innerhalb der Bundesanwaltschaft «arbeite schlussendlich jeder etwa so, wie er es wolle (etwa in der Zusammenarbeit mit den Verfahrensparteien, mit der FFA oder mit der Polizei)».¹⁴

¹² Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 2 (vom Generalsekretär nicht validiert).

¹³ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 2.

¹⁴ A.a.O.

Da in der Bundesanwaltschaft generelle Ablaufvorgaben noch sehr wenig gelebt worden seien, wollte Bundesanwalt Lauber vorderhand kein Prozesshandbuch erstellen. Dazu führte er als Beispiel den Bericht Cornu¹⁵ an: Nach dem Erscheinen des Berichts erarbeitete die Bundesanwaltschaft zusammen mit der Bundeskriminalpolizei (BKP) das Gerichtspolizeihandbuch. Es habe sich jedoch gezeigt, dass sich die Polizei nicht an das Handbuch halte. Es nütze aus Sicht von Bundesanwalt Lauber nichts, Papiere zu schreiben, die nicht anerkannt würden. Alles, was seitens der Bundesanwaltschaft mit der Polizei gemacht werden müsse, sei im Rahmen des Programms JOINING FORCES¹⁶ anzugehen.

Wie Bundesanwalt Lauber gegenüber der AB-BA weiter erklärte, war er durchaus bereit, ein Organisationshandbuch zu erstellen, jedoch erst, wenn die Bundesanwaltschaft dafür einen genügenden Reifegrad erreicht habe.¹⁷ Das hiesse, wenn es möglich sei, in Arbeitsgruppen mit legitimierten Vertreterinnen und Vertretern der operativen Abteilungen verbindliche Vorschläge zuhanden des Bundesanwalts zu erarbeiten, die nach einer Entscheidung akzeptiert und umgesetzt würden. Die Abteilungsreglemente hätten zum Zeitpunkt der Inspektion gut funktioniert, wie Bundesanwalt Lauber weiter ausführte. Das Wichtigste seien jedoch die Verfahren, die im operativen Verfahrenscontrolling von den beiden Stellvertretenden Bundesanwälten geführt würden.

Bundesanwalt Lauber erklärte weiter, er könne nicht alles auf einmal machen, aber mindestens garantieren, dass die Vorlagensammlung für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte komplett sei (zu den Vereinheitlichungen siehe unten Ziffer 8.7.2). Sich gegen starke Charaktere innerhalb der Bundesanwaltschaft durchzusetzen, sei menschlich nicht immer einfach. Es brauche auch Leitungen an den verschiedenen Standorten der Bundesanwaltschaft, die den verfahrensführenden Personen helfen und Vorgaben durchsetzen. Allgemeine Handbücher beachte niemand. Stattdessen gelte es, Prioritäten zu setzen und diese sodann, wo sinnvoll, standardisiert umzusetzen.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft aus, die wesentlichen Abläufe und etablierten Prozesse seien – sofern abweichend vom aktuellen Organisationshandbuch – in der Mehrheit auf dem Content Management System / Intranet für alle Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft verfügbar. Mit der Nutzung

¹⁵ PIERRE CORNU, Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft und der Bundeskriminalpolizei; http://www.ab-ba.ch/downloads/MM_AB-BA_19_12_2013_de.pdf; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

¹⁶ Das Programm JOINING FORCES ist in verschiedene Projekte gegliedert. Mit dem sich in der Realisierungsphase befindlichen «JF 04» geht es um die Unterstützung von Hausdurchsuchungen, der Entwicklung eines Standardablaufs zur Sicherstellung einer Asservatenverwaltung und der Einführung eines Asservatenmanagements; BA Projektplanung – Projekt FactSheet vom 03.02.2020, S. 18. Das Programm JOINING FORCES bildet im zweiten Halbjahr 2020 Gegenstand einer Prüfung durch die EFK.

¹⁷ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 2.

dieses technologischen Hilfsmittels werde die Vernetzung von Inhalten wesentlich vereinfacht, und es könnten auch Inhalte von anderen Organisationseinheiten (z. B. dem Eidgenössischen Personalamt, etc.) einfach verlinkt werden. So könne bei verschiedenen Inhalten eine höhere Aktualität sichergestellt werden, ohne zusätzliche Ressourcen der Bundesanwaltschaft zu binden (Synergien nutzen). Zudem könne die zweidimensionale Sicht des Dokuments dadurch «gesprengt» werden, um auch andere mediale Inhalte zu nutzen (z. B. Videos zu Präventionsmassnahmen bei COVID). Die vollständige Migration der Inhalte des Organisationshandbuchs sei mit dem Projekt HELENE angegangen worden (Weiterentwicklung des Intranets zu einer Kollaborations- und Wissensplattform). Die Konsolidierung der wesentlichen Inhalte könne – falls die Notwendigkeit bestehe – bereits früher angegangen werden, um den Mitarbeitenden transparent aufzuzeigen, welche Inhalte mittlerweile im Intranet aktuell verfügbar seien.¹⁸

2.3.3 Beurteilung durch die AB-BA

In der Einschätzung der AB-BA handelt es sich bei einem die Prozesse zusammenfassenden Organisationshandbuch um eine wichtige Grundlage für die Vereinheitlichung von internen Abläufen und deren Einhaltung durch die unterstellten Organisationseinheiten. Ein Handbuch dient der Vereinfachung und Erleichterung der Arbeitsabläufe sowie der Rechtssicherheit. Nur mit einem aktuellen und gelebten Organisationshandbuch kann die Bundesanwaltschaft zur reifen Organisation wachsen. Dabei kann nicht zugewartet werden, bis das verzögerte Projekt UNAVOCE abgeschlossen ist und die darin gezogenen Konsequenzen implementiert werden. Die Argumentation des damaligen Bundesanwalts Lauber und des Generalsekretärs gegenüber der AB-BA lief darauf hinaus, etwas, das nicht beachtet werde, nicht zu reglementieren. Nötig ist jedoch eine klare Führung. Die Erstellung des Organisationshandbuchs scheint mit überschaubarem Aufwand verbunden, zumal die Prozesse, wie der Generalsekretär gegenüber der AB-BA ausführte, schon zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen auf dem Intranet abrufbar gewesen seien. In welcher konkreten Form das Organisationshandbuch schlussendlich vorliegt – ob digital und / oder in Papierform – scheint sekundär.

AB-BA_05_2020 – Revision des Organisationshandbuchs der Bundesanwaltschaft

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

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung richtet sich an den neuen Bundesanwalt oder die neue Bundesanwältin, welche / r schlussendlich über deren Umsetzung zu befinden haben wird.

¹⁸ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 5.

3 Organisation und Aufgaben des Generalsekretariats

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)¹⁹ regelt in Art. 41 f. die Stellung und Funktionen der Generalsekretariate der Bundesverwaltung grundlegend. Dabei legt es unter anderem fest, dass jedes Departement über ein Generalsekretariat als allgemeine departementale Stabsstelle verfügt, dem auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden können. Der Generalsekretär oder die Generalsekretärin ist der Stabschef respektive die Stabschefin des Departements. Das Generalsekretariat unterstützt den Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin bei der Planung, Organisation und Koordination der Tätigkeit des Departements sowie bei den ihm oder ihr zustehenden Entscheidungen. Das Generalsekretariat nimmt zudem nach den Anordnungen des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin Aufsichtsfunktionen wahr. Es sorgt dafür, dass die Planungen und die Tätigkeiten des Departements mit denjenigen der anderen Departemente und des Bundesrates koordiniert werden. Aufgrund der Ausgliederung der Bundesanwaltschaft aus der Bundesverwaltung ist das RVOG auf die Bundesanwaltschaft nicht anwendbar; die AB-BA hält jedoch dafür, die Bestimmungen des RVOG auch für das Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft als grundlegenden Vergleichsmassstab sinngemäss anzuwenden.

Das Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft ist als Folge der Ausgliederung der Bundesanwaltschaft aus dem EJPD und der damit einhergehenden organisatorischen Unabhängigkeit entstanden. Dass die im Jahr 2011 in die Selbstverwaltung entlassene Bundesanwaltschaft eine Stabsstruktur zur Führungsunterstützung und zur zentralen Bearbeitung von administrativen Prozessen benötigt, ist unbestritten, und muss im vorliegenden Inspektionsbericht nicht weiter vertieft werden.

Nach der öffentlichen Selbstdeklaration der Bundesanwaltschaft umfasst das Generalsekretariat «Organisationseinheiten der Unterstützungsleistungen in den Bereichen BA Entwicklung, Finanzen, Human Resources (HR), Recht sowie BA Services mit den IKT-Services und Logistik. Auch die für die Strafverfahren unmittelbar relevante Zentrale Eingangsbearbeitung (ZEB) und der Urteilsvollzug sind dem Generalsekretariat zugeordnet.»²⁰ Bei der ZEB und dem Urteilsvollzug handelt es sich um operative Bereiche, wie sie vereinzelt aufgrund ihrer Schnittstellenfunktion auch in den Generalsekretariaten der Bundesverwaltung anzutreffen sind (z. B. «Raum und Umwelt VBS» oder «Cyber Defense VBS» im GS-VBS²¹). Innerhalb des Büros

¹⁹ SR 172.010.

²⁰ <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/die-bundesanwaltschaft/organisation.html>; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

²¹ <https://www.vbs.admin.ch/de/vbs/organisation/verwaltungseinheiten/generalsekretariat.html>; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

des Bundesanwalts – formell ausserhalb des Generalsekretariats – angesiedelt, ist aber der Kommunikationsdienst.

Wie die AB-BA feststellte, ist die Bandbreite der derzeit gewählten Formen der Aufgabenerfüllung innerhalb des Generalsekretariats und des Büros des Bundesanwalts gross; sie reicht von konsequenter Auslagerung (weitgehendes Outsourcing z. B. der Finanzen und des Sprachdienstes) bis zur fast vollständig autonomen Erbringung der Leistungen (z. B. mit dem Rechtsdienst oder dem Kommunikationsdienst). Gegenüber der AB-BA erklärte der damalige Bundesanwalt Lauber, er habe möglichst viele Bereiche insourcen wollen, die ihm dauernd zur Verfügung hätten stehen müssen.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts hielt die Bundesanwaltschaft fest, dass auch beim Outsourcing die nötigen internen Schlüsselkompetenzen weiterhin bestehen müssten (z. B. Finanzen). Beim Sprachdienst seien die Übersetzungs- und Dolmetscheraufgaben ausgelagert worden, nicht aber das Auftragsmanagement. So könnten die Qualität der externen Dienstleistungen gemessen und auf Basis von Rückmeldungen der Kunden (insbesondere der verfahrensführenden Bereiche) verbessert werden.²²

Das Generalsekretariat hat sich drei Ziele gesetzt:

- Unterstützung und Entlastung des Kerngeschäfts;
- Unterstützung der Führung bei der Weiterentwicklung und Steuerung der Bundesanwaltschaft;
- Wahrnehmen gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben ausserhalb des Kerngeschäfts.²³

3.1 Verhältnis zum Kernbereich und zur Geschäftsleitung

Die Bundesanwaltschaft als Staatsanwaltschaft des Bundes (Art. 7 StBOG) hat zur Aufgabe, die fachgerechte und wirksame Strafverfolgung in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit durchzuführen (Art. 9 Abs. 2 Bst. a StBOG). Als Staatsanwaltschaft ist sie für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich (Art. 16 Abs. 1 StPO)²⁴ sowie zur strikten Einhaltung des Legalitätsprinzips verpflichtet (Art. 2 und Art. 4 Abs. 2 StPO). Sie leitet – von Amtes wegen – das Vorverfahren, verfolgt Straftaten im Rahmen der Untersuchung, erhebt gegebenenfalls Anklage und vertritt die Anklage (Art. 6 und Art. 16 Abs. 2 StPO).

²² Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 5.

²³ Präsentation des Generalsekretärs vom 19.10.2020.

²⁴ SR 312.

Die genuin strafprozessualen Aufgaben werden innerhalb der Bundesanwaltschaft von den Staatsanwältinnen und den Staatsanwälten des Bundes wahrgenommen. Diese sind in Abteilungen gruppiert; die Abteilungen werden von Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten des Bundes geführt (Art. 11 f. StBOG). Derzeit bestehen vier operative Abteilungen: Staatsschutz und Kriminelle Organisationen (SK), Wirtschaftskriminalität (WiKri) und Rechts- hilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cybercrime (RTVC) sowie Forensische Finanzanalyse (FFA). Die Abteilung FFA, die sich hierarchisch auf derselben Stufe wie die anderen drei Ab- teilungen befindet, erbringt Analyseleistungen in Wirtschaftsstraffällen schwergewichtig zu- gunsten der Abteilung WiKri, jedoch auch zu Gunsten der Abteilungen RTVC und SK. In den drei Abteilungen SK, WiKri und RTVC arbeiten aktuell 43 Staatsanwältinnen und Staatsan- wälte des Bundes. Gesamthaft nehmen 46 (Leitende und ordentliche) Staatsanwältinnen und Staatsanwälte die Kernaufgabe der Bundesanwaltschaft wahr.

Den 43 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten steht eine ungefähr gleich grosse Anzahl von Assistenz-Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zur Verfügung, ferner einige wenige juristi- sche Praktikant / innen und sonstige juristische Mitarbeiter / innen sowie eine erhebliche An- zahl (aktuell rund 40) kaufmännische Verfahrensassistenzen. Tendenziell kommt auf eine Staatsanwältin oder einen Staatsanwalt im Durchschnitt annähernd eine Assistenz-Staatsan- wältin oder ein Assistenz-Staatsanwalt und fast eine Verfahrensassistenz.

Aus dem folgt, dass sich die Tätigkeit des Generalsekretariats vorwiegend auf die Unterstüt- zung der 43 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, der forensischen Finanzanalyst / innen sowie deren Mitarbeitenden ausrichten muss. Das Generalsekretariat sollte die Koordination mit anderen Organisationseinheiten vornehmen, die ebenfalls Unterstützungsleistungen er- bringen. Dabei sind Doppelspurigkeiten zu den Unterstützungsleistungen der Assistenz- Staatsanwältinnen und Assistenz-Staatsanwälten sowie der Verfahrensassistenzen nach Möglichkeit zu vermeiden.

Für bestimmte Deliktfelder (wie etwa Völkerstrafrecht, Geldwäscherei, Internationale Korrup- tion) wurden aus dem Kreis der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte je Deliktfeldverantwor- tliche definiert. Die Deliktfeldverantwortlichen sind nicht identisch mit den Leitenden Staatsan- wältinnen oder Staatsanwälten, welche die Abteilung führen, noch mit den Standortleitenden, die für den Betrieb einer der vier Standorte der Bundesanwaltschaft zuständig sind.

Ausserhalb des Generalsekretariats befand sich zum Zeitpunkt der Inspektion das persönliche Büro des Bundesanwalts. Darin waren der Kommunikationsdienst und der Rechtskonsulent des Bundesanwalts angesiedelt. Beim persönlichen Büro des Bundesanwalts handelt es sich um seine persönliche Stabsstelle, die auch nach dem Ausscheiden von Bundesanwalt Lauber

noch besteht.

3.2 Unterstützungsleistungen der Organisationseinheiten des Generalsekretariats

Grundsätzlich manifestierte sich die Unterstützung des Generalsekretariats zugunsten der operativen Abteilungen auf drei Arten:

- Erbringung von direkt in den Kernaufgaben nutzbaren Dienstleistungen und Arbeitserleichterungen (z. B. das Scanning von Dokumenten, das Archivieren von Straf- und Rechtshilfeakten, die Verarbeitung von Editionsunterlagen durch den Service Editionsverfügungen Finanzintermediäre [SEFI], das Asservatenmanagement und die Registrierung von Neueingängen);
- Erbringung von Dienstleistungen und Arbeitserleichterungen mit Querschnittsfunktion (z. B. Gebäudesicherheitsdienst, Personaladministration und Führungsunterstützung, Finanzen);
- Entlastung durch Erfüllung von Leistungen, welche die Bundesanwaltschaft erbringen muss, aber keinen direkten Konnex mit den Kernaufgaben aufweisen (z. B. der Urteilsvollzug oder die Beantwortung von Begehren nach BGÖ²⁵).

²⁵ SR 152.3.

4 Führung des Generalsekretariats

Naturgemäss lassen sich die Rückmeldungen der Mitarbeitenden des Generalsekretariats im Rahmen von ausgewählten Befragungen nicht systematisch erfassen. Ebenso wenig einer systematischen Beurteilung zugänglich sind die Mitteilungen, welche die AB-BA von Mitarbeitenden anderer Einheiten der Bundesanwaltschaft im Rahmen von früheren Inspektionen zum Generalsekretariat erreicht haben. Die AB-BA gewann jedoch den Eindruck, dass die befragten Mitarbeitenden des Generalsekretariats innerhalb der Inspektion bemüht waren, ihr in konstruktiver Art eine Rückmeldung zu geben. Diese Einstellung der befragten Mitarbeitenden würdigt die AB-BA positiv.

4.1 Angemessen moderner Führungsstil

Der ehemalige Bundesanwalt Lauber führte gegenüber der AB-BA aus, als er sein erstes Mandat angetreten habe, sei er erstaunt gewesen, wie die Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft damals miteinander in den internen E-Mails umgingen. Durch den täglichen Umgang mit den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten habe die konfrontative Kultur abgefärbt. Die Kultur sei zum Zeitpunkt der Inspektion der AB-BA noch nicht viel besser geworden, nur bei den jungen Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft habe sie sich geändert.²⁶ Mindestens unter den Mitarbeitenden des Generalsekretariats konnte die AB-BA im Rahmen der Inspektion keine generell-konfrontative Kultur feststellen. Zum Zeitpunkt der Befragungen im zweiten Halbjahr 2018 erschien der AB-BA die Stimmung unter den Mitarbeitenden des Generalsekretariats im Allgemeinen als gut. Der Führungsstil der Leitung des Generalsekretariats wurde als in angemessener Weise partizipativ-modern beurteilt. Die Mitarbeitenden wurden zum Einbringen eigener Ideen motiviert, wie sich die AB-BA anlässlich der Teilnahme an einem «GS-Leading», einem Kaderrapport des Generalsekretariats, überzeugen konnte.

Innerhalb des Generalsekretariats arbeiteten die Mitarbeitenden auf einem Sharepoint, in dem etwa die «Stacks» (deutsch: Stapel) aufgelistet wurden. Wie der Generalsekretär ausführte, handelt es sich bei einem Stack um eine Liste von Pendenzen, die kurzfristig erledigt werden müssen. Gemäss Bundesanwaltschaft besteht pro Organisationseinheit bzw. Führungskraft ein Stack. Der Generalsekretär erwartete, dass Führungspersonen innerhalb des Generalsekretariats auf ihrem jeweiligen Stack arbeiteten.²⁷

²⁶ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 9.

²⁷ Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 7 (vom Generalsekretär nicht validiert).

4.2 Kein Abteilungsreglement Generalsekretariat

Der ehemalige Bundesanwalt Lauber verneinte gegenüber der AB-BA die Notwendigkeit eines eigenen Abteilungsreglements für das Generalsekretariat, so wie es bei den operativen Abteilungen in Kraft ist. Die Bundesanwaltschaft sei im Aufbau des Generalsekretariats dafür noch zu wenig weit gewesen. Schriftliche Abläufe seien innerhalb des Generalsekretariats für die Bereiche Finanzen und HR vorgelegen. Zu einem späteren Zeitpunkt werde es nötig sein, die Abläufe innerhalb des Generalsekretariats zu konsolidieren, wie Bundesanwalt Lauber ausführte (zum Abteilungsreglement CCWF bzw. FFA siehe unten Ziffer 5.3.3).

Unter den Mitarbeitenden des Generalsekretariats war für die AB-BA Ende 2018 das Bestreben erkennbar, einen Beitrag an das Funktionieren einer wichtigen Institution zu leisten. Ebenso war der Wille spürbar, sich für das Funktionieren der Abläufe einzusetzen. Einige Mitarbeitende des Generalsekretariats äusserten sich gegenüber der AB-BA hingegen enttäuscht über die langen Zeitspannen, bis ein Wandel über die ganze Bundesanwaltschaft sichtbar werde. Wiederholt wurde von Werten und einer Kultur gesprochen, die sich in den operativen Abteilungen der Bundesanwaltschaft etablieren müsse; etwas, das man von oben nicht erzwingen könne. In der Umsetzung dieser Vorstellungen führt die Bundesanwaltschaft unter anderem das Projekt «BA Werte»²⁸.

²⁸ Gemäss der BA Projektplanung – Projekt FactSheet vom 03.02.2020, S. 4, ist das Ziel des Projekts die Vervollständigung der Strategiearbeit durch die Definition der BA Werte. Im Juni 2020 befand sich das Projekt noch in der Initialisierungsphase.

5 Durchsetzungsfähigkeit des Generalsekretariats gegenüber den operativen Abteilungen

Bezüglich der Frage, wie viel Wirkung aus dem eigenen Arbeitseinsatz bei den operativen Abteilungen resultierte, war bei Teilen der Generalsekretariats-Mitarbeitenden anlässlich der Befragungen eine gewisse Resignation spürbar. Fast durchwegs erhielt die AB-BA zudem Rückmeldungen, dass Informationen aus der Geschäftsleitung und dem Generalsekretariat – trotz neuem Intranet-Auftritt, «BA-Talks» und vierteljährlichem internem Newsletter – nicht durchwegs bei den Mitarbeitenden in den operativen Bereichen der Bundesanwaltschaft ankämen. Vor der Einstellung der Referentin BA / GL sei das Problem mangels Ressourcen intern noch akuter gewesen. Der ehemalige Bundesanwalt Lauber führte gegenüber der AB-BA aus, es habe teils eine selektive Wahrnehmung von Informationen bestanden, was jedoch kein spezifisches Problem der Bundesanwaltschaft gewesen sei.²⁹

Beispiel: Die Geschäftsleitung entschied, die Verfahrensassistenzen in den operativen Abteilungen der Bundesanwaltschaft aufgrund der zunehmenden Digitalisierung nur noch für maximal drei Jahre befristet anzustellen. Die damals in der (erweiterten) Geschäftsleitung nicht vertretenen Abteilungsleitenden kommunizierten den Entscheid in der Folge gegenüber ihren Mitarbeitenden nicht korrekt. Bundesanwalt Lauber bemerkte dies an den «BA Talks», einem direkten Austauschforum mit Mitarbeitenden der Abteilungen.

Wie die AB-BA innerhalb der Inspektion feststellte, verwendeten die verfahrensführenden Abteilungen die Formularvorlagen des Generalsekretariats nicht durchwegs (dazu unten Ziffer 8.7.2). Dies auf Kosten der Vereinheitlichung und der Corporate Identity der Bundesanwaltschaft. Generell hatte das Generalsekretariat Mühe, sich im Verhältnis zu den operativen Abteilungen durchzusetzen.

5.1 Beurteilung durch den Generalsekretär

Dazu befragt, meinte der Generalsekretär gegenüber der AB-BA, es sei nicht Aufgabe des Generalsekretariats, sich durchzusetzen, dies sei Aufgabe der Linie. Es handle sich zudem um ein kulturelles Problem innerhalb der Bundesanwaltschaft. Wie Gerichte habe das Generalsekretariat eine indirekte Wirkung auf Kunden. Die Unabhängigkeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Sache solle bleiben, jedoch nicht in der vollen Breite, wie sie heute gelebt werde. Der Generalsekretär bestätigte ansonsten, dass eine grosse Herausforderung darin bestehe, Vorgaben innerhalb der Bundesanwaltschaft durchzusetzen.³⁰ Das General-

²⁹ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 5.

³⁰ Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 3 (vom Generalsekretär nicht validiert).

sekretariat verfüge noch über sehr viel Potenzial, weise jedoch eine grosse Abhängigkeit gegenüber der Linie auf. Die Linie führte vom damaligen Bundesanwalt als Leiter der Bundesanwaltschaft direkt zu den Abteilungsleitenden. Damit zeigte sich für die AB-BA innerhalb der Inspektion die Problemstellung der Durchsetzungsfähigkeit der Geschäftsleitung.

5.2 Beurteilung durch den ehemaligen Bundesanwalt Lauber

In der Beurteilung von Bundesanwalt Lauber im November 2018 musste das Generalsekretariat noch besser werden; in seiner Entwicklung sei es jedoch schon viel weiter gewesen als früher. In den Jahren seit der Verselbstständigung der Bundesanwaltschaft seien Bereiche und Abläufe aufgebaut worden, die zum Zeitpunkt der Inspektion die zentrale Basis bildeten (etwa die ZEB). In seiner dritten Amtsperiode wäre es gemäss Bundesanwalt Lauber darum gegangen, die Bundesanwaltschaft zu konsolidieren. Wie er ausführte, wäre dies nur mit dem Generalsekretariat gelungen.

Der damalige Bundesanwalt Lauber hat sich – seine Ausführungen im Gespräch mit der AB-BA zusammenfassend – den Beurteilungen und Eindrücken der Mitarbeitenden inner- und ausserhalb des Generalsekretariats nicht grundsätzlich verschlossen. Anlässlich seiner Amtsübernahme habe die Bundesanwaltschaft jedoch aus verschiedenen Königreichen bestanden.³¹ Jeder Bundesanwalt sei aufgrund von Skandalen nach drei, vier Jahren weg gewesen. Dadurch sei in der Bundesanwaltschaft ein Führungsvakuum entstanden.

Das Hauptproblem der Bundesanwaltschaft bildete in der Einschätzung von Bundesanwalt Lauber die Führungskultur, wie er gegenüber der AB-BA ausführte. Die Geduld in Führungsfragen sei beim ihm an ein Ende gekommen. Die Geschäftsleitung habe nach sieben Jahren (zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen) jedoch begonnen, sich durchzusetzen. Vor allem das operative Verfahrenscontrolling werde geschätzt.³²

Als Beispiel für seine abnehmende Geduld nannte Bundesanwalt Lauber das Thema der Unabhängigkeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Richtigerweise gehe es um die Neutralität der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, um die unvoreingenommene und unparteiliche Verfahrensführung. Gemäss Gesetz sei jedoch die Bundesanwaltschaft als Behörde unabhängig und nicht, wie zum Teil behauptet würde, die einzelnen Verfahrensleitenden.

³¹ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 8.

³² A.a.O., S. 9.

5.3 Beurteilung durch die AB-BA

Die AB-BA erachtet es als positiv, dass sich der damalige Bundesanwalt Lauber den durch die AB-BA innerhalb der Inspektion festgestellten Tendenzen nicht verschlossen hatte. Nachfolgend werden einzelne Aspekte geprüft:

5.3.1 Durchsetzungsfähigkeit der Geschäftsleitung

In der Einschätzung der AB-BA war die Durchsetzungsfähigkeit der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft – und mit ihr des Generalsekretariats – bis Ende 2018 dadurch behindert, dass die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, also die Abteilungsleitenden, keinen Einsitz in der Geschäftsleitung hatten und somit über keinen unmittelbaren Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen verfügten. Daraus entwickelte sich teilweise ein gewisses Eigenleben operativer Abteilungen und eine mangelnde Vereinheitlichung von Prozessen und Standards über die ganze Bundesanwaltschaft, wie sich nach der Freistellung des Leitenden Staatsanwaltes WiKri zeigte. Nachdem dieser die Bundesanwaltschaft Ende 2018 verlassen hatte, änderte Bundesanwalt Lauber im ersten Quartal 2019 die Zusammensetzung der Geschäftsleitung, indem er diese zweiteilte und die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in eine neu geschaffene erweiterte Geschäftsleitung miteinbezog (siehe dazu unten Ziffer 9).

5.3.2 Wertedebatte

Die Diskussion über die Vereinheitlichung der Kultur und der Werte innerhalb der Bundesanwaltschaft unter Leitung des Generalsekretariats sollte in der Einschätzung der AB-BA – fast zehn Jahre nach Herauslösung der Bundesanwaltschaft aus dem EJPD – im Sinne der Stabilisierung der Gesamtorganisation formell abgeschlossen werden. Die AB-BA regt deshalb an, das Projekt «BA Werte» einzustellen. Es gilt, einen Schritt nach vorne zu machen. Die Kommunikation über die Werte und die Kultur der Bundesanwaltschaft gehören selbstverständlich auch nach dem formellen Abschluss der Wertedebatte zu den permanenten Führungsaufgaben einer Bundesanwältin oder eines Bundesanwalts, der Geschäftsleitung sowie der Kader aller Stufen.

Unterschiedliche Werte im Sinne eines «soft factor» können in der Einschätzung der AB-BA auf Dauer nicht als Erklärung herangezogen werden, weshalb das Generalsekretariat Mühe bekundet, sich gegenüber den operativen Abteilungen durchzusetzen. Nötig sind zweckmässige Aufgabenzuschreibungen, klare Ordnungen bezüglich der internen Prozesse und Vorgaben sowie deren Durchsetzung durch die Kader.

5.3.3 Weisungen und Reglemente

Über eine eigene Weisungskompetenz gegenüber den operativen Abteilungen verfügt das Generalsekretariat als Stabsstelle der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Geschäftsleitung naturgemäss grundsätzlich nicht. Aufgrund der Nähe des Generalsekretariats zur Bundesanwältin oder zum Bundesanwalt benötigt es diese in der Regel nicht. Der Generalsekretär ist zudem permanentes Mitglied der Geschäftsleitung, in der er der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt den Erlass von Weisungen beantragen kann. Gegenüber den operativen Abteilungen kommt nur der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt eine umfassende Weisungskompetenz zu (Art. 13 StBOG).

Im Juni 2020 verfügte die Bundesanwaltschaft nur über acht für die ganze Behörde geltende generelle Weisungen und drei Reglemente.³³ Die AB-BA regt an, die Mittel der Weisung und des Reglements vermehrt einzusetzen. Auf der Grundlage von Reglementen und Weisungen können Vorgaben der Geschäftsleitung und des Generalsekretariats gegenüber den operativen Abteilungen nachhaltig durchgesetzt werden. Durch die vermehrte Anwendung dieser Verwaltungsverordnungen würde zudem innerhalb der Bundesanwaltschaft Rechtssicherheit geschaffen, was die Kultur der Juristinnen und Juristen anspricht. Ein revidiertes und gelebtes Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft kann hierbei weiter unterstützen. Weisungen und Reglemente können und sollen dabei partizipativ erarbeitet werden.

In der Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts wies die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass die Handbücher der Bundesanwaltschaft Weisungen der Bundesanwältin bzw. des Bundesanwalts enthielten.³⁴ Zum Organisationshandbuch vgl. oben Ziffer 2.3. Ebenso erklärte die Bundesanwaltschaft, die Weisungskompetenz nach Art. 13 StBOG werde generell nur eingesetzt, wenn ein konkretes organisatorisches Bedürfnis bestehe. Die blossе Anzahl von Weisungen und Reglementen lasse keine Rückschlüsse auf das Funktionieren einer Organisation zu.³⁵

³³ Übersicht zu den Weisungen und Reglementen der Bundesanwaltschaft zu Händen der Aufsichtssitzung der AB-BA vom 02.06.2020: Reglement über die interne Organisation der Abteilung Wirtschaftskriminalität (WIKRI) vom 10.05.2020; Reglement über die interne Organisation der Abteilung Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität (RTVC) vom 01.05.2020; Reglement über die interne Organisation der Abteilung Staatsschutz und Kriminelle Organisationen vom 31.08.2020; Weisung des Bundesanwalts COVID-19 / 2 vom 23.04.2020; Weisung des Bundesanwalts für Mitarbeitende zur Informationssicherheit vom 01.08.2018; Weisung des Bundesanwalts / Code of Conduct der Bundesanwaltschaft vom 01.07.2017 (Stand: 01.03.2019); Weisung des Bundesanwalts betreffend Anträge der Abteilungsleitungen für die Einsetzung von ad interim (a. i.) Staatsanwälten des Bundes (Stand: 01.03.2018); Weisung des Bundesanwalts über den Pikettdienst vom 05.01.2015 (Stand: 22.06.2016); Weisung des Bundesanwalts betreffend Personenverkehr und Sicherheitsmassnahmen in den Zweigstellen vom 01.08.2014; Weisung des Bundesanwalts «Leitlinie Integrale Sicherheit» vom 01.01.2014; Weisung des Bundesanwalts über die Orientierung der Öffentlichkeit über hängige Verfahren vom 01.01.2011.

³⁴ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 8.

³⁵ Zweite Stellungnahme der Bundesanwaltschaft vom 27.11.2020 zu den Auszügen des Berichtsentwurfs der AB-BA zur Inspektion über das Generalsekretariat der Bundesanwaltschaft; zusätzliche Empfehlung AB-BA_06_2020 und neu formulierte Empfehlung AB-BA_09_2020 (Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft), S. 1.

In ihrer Stellungnahme erwähnte die Bundesanwaltschaft zudem, dass sie nicht über drei, sondern vier Abteilungsreglemente verfüge. Auf der Übersicht zu Handen der AB-BA für die Aufsichtssitzung vom 2. Juni 2020 sei das Reglement über die interne Organisation des Kompetenzzentrums Wirtschaft und Finanzen (CCWF [Vorgängerorganisation der heutigen FFA]) der Bundesanwaltschaft vom 2. September 2011 aufgrund eines Missverständnisses nicht aufgeführt gewesen. Das Reglement müsse gemäss den zwischenzeitlich angepassten Strukturen der Abteilung FFA revidiert werden, sei gegenwärtig aber formell noch gültig.³⁶

Dass das immer noch geltende Reglement CCWF auf der anlässlich der Aufsichtssitzung vom 2. Juni 2020, der letzten Aufsichtssitzung des ehemaligen Bundesanwalts Lauber mit der AB-BA, zugestellten Liste der Reglemente und Weisungen nicht aufgeführt war, hat die AB-BA erstaunt; gerade auch angesichts dessen, dass die Bundesanwaltschaft über diverse Stabsfunktionen verfügt, die solches verhindern sollten.³⁷ Die AB-BA erinnert daran, dass ihr seitens der Bundesanwaltschaft von Gesetzes wegen umfassend Auskunft zu geben ist. Da das Kompetenzzentrum CCWF schon seit Jahren faktisch nicht mehr besteht und an dessen Stelle die Abteilung FFA geschaffen wurde, empfiehlt die AB-BA der Bundesanwaltschaft das Reglement so rasch wie möglich zu revidieren.

Die fehlende Revision des Reglements stellt in der Einschätzung der AB-BA ein weiteres Beispiel dar, dass es der Bundesanwaltschaft an den nötigen Grundlagendokumenten mangelt (vgl. oben Ziffer 2). Grundsätzlich stellt sich für die AB-BA die Frage, warum die Bundesanwaltschaft, an die als Strafverfolgungsbehörde des Bundes zu recht hohe rechtliche Anforderungen gestellt werden, derart Mühe mit der Erarbeitung und Einhaltung der eigenen Grundlagen hat. Die Bundesanwaltschaft hat sich als zentrales Organ der Justiz des Bundes strikt an die für staatliche Organe geltenden Grundsätze der Bundesverfassung, insbesondere die Gesetzesbindung, zu halten. Ihrer rechtsstaatlichen Vorbildfunktion kommt die Bundesanwaltschaft aufgrund eines betriebswirtschaftlich geprägten Opportunitätsdenkens derzeit jedoch nur begrenzt nach. Die AB-BA ersucht die neue Bundesanwältin oder den neuen Bundesanwalt, entsprechende Korrekturen einzuleiten.

³⁶ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 8.

³⁷ In ihrer Stellungnahme führte die Bundesanwaltschaft aus, das materiell nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entsprechende Reglement des vormaligen Kompetenzzentrums CCWF sei bereits vom Intranet genommen worden, weshalb es zu einem Missverständnis bzgl. dessen formeller Gültigkeit gekommen sei; Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 2.

AB-BA_06_2020 – Revision des Abteilungsreglements CCWF bzw. FFA

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

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Revision des Abteilungsreglements FFA läuft bereits und soll inhaltlich bis zum ersten Quartal 2021 abgeschlossen werden. Insofern wurde die Empfehlung (Anhandnahme der Revision) bereits umgesetzt.

Bemerkungen der AB-BA zur Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Die AB-BA begrüsst die Anhandnahme der Reglementsrevision.

5.3.4 Nicht verfahrensbezogenen Controlling

In der Einschätzung der AB-BA genügt ein ausschliesslich fallbezogenes operatives Verfahrenscontrolling nicht zur praktischen Durchsetzung von Weisungen, Reglementen und Anordnungen über die ganze Bundesanwaltschaft. Auch genügt die durch den damaligen Bundesanwalt gegenüber der AB-BA genannte Umsetzungskontrolle der Konsequenzen aus dem Projekt UNAVOCE durch die jeweiligen Deliktfeldverantwortlichen nicht. Geschäftsleitung und Generalsekretariat benötigen einen «Sensor», der zu Handen der Leitung den Vollzug von Anordnungen, Weisungen und Reglementen in übersichtlicher Weise aufarbeitet und sie in die Lage versetzt, nötigenfalls Steuerungsmassnahmen zu treffen. Ein Vergleich mit grösseren Bundesämtern zeigt, dass regelmässig interne Controlling-Einheiten in Direktionsnähe vorhanden sind (z. B. fedpol oder NDB), die diese «Sensor»-Aufgabe wahrnehmen. Beim Controlling handelt es sich um eine typische Aufsichtsaufgabe eines Generalsekretariats, wie sie Art. 42 RVOG für die Generalsekretariate der Bundesverwaltung vorsieht (z. B. «Controlling VBS»). Ohne ein solches Controlling fehlen der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft und dem Generalsekretariat zentrale Informationen aus den operativen Abteilungen, wie dies Ende 2018 mit dem Leitungswechsel in der Abteilung WiKri exemplarisch manifest wurde.

Für das Wahrnehmen der Controlling-Aufgaben könnten in der Einschätzung der AB-BA etwa personelle Ressourcen aus dem Bereich BA Entwicklung herangezogen werden.

AB-BA_07_2020 – Einführung eines Controllings durch das Generalsekretariat

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

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung richtet sich an den neuen Bundesanwalt oder die neue Bundesanwältin, welche / r schlussendlich über deren Umsetzung zu befinden haben wird.

An dieser Stelle sei dennoch folgende Überlegung angebracht: Die Empfehlung zur Schaffung einer Controlling-Stelle im GS zur Kontrolle und Durchsetzung von nicht die Verfahren betreffenden Vorgaben der Geschäftsleitung in den operativen Abteilungen stünde im Widerspruch zur im Rahmen der Weiterentwicklung der BA angestrebten Stärkung der Führungsstrukturen und vermehrten Inpflichtnahme der Kader. Das Umsetzen und Leben der Werte und Vorgaben der Organisation ist eine grundlegende Führungsaufgabe der Linie und nicht eines ausserhalb der operativen Einheiten sitzenden Controllers.

Bemerkungen der AB-BA zur Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Beim Controlling handelt es sich um ein Instrument, das zur Unterstützung der Führung der Bundesanwaltschaft notwendig ist, und nicht um eine ausserhalb der operativen Einheiten «sitzende» Stelle. Die AB-BA hält an ihrer Empfehlung fest.

6 Hauptfragen in der Beurteilung der AB-BA

Wie einführend bemerkt, bestätigt die AB-BA die Notwendigkeit einer Stabsstelle bzw. eines Generalsekretariats für die Bundesanwaltschaft. Die AB-BA ist sich bewusst, dass es kein objektiv richtiges Verhältnis eines Generalsekretariats zu den operativen Einheiten geben kann. Ein eigentlicher Benchmark existiert nicht. Massstab sind vielmehr die Effizienz in der Aufgabenerfüllung der jeweiligen Behörde, die Vermeidung von Schnittstellenproblemen und Doppelspurigkeiten sowie die Fokussierung auf die Kernaufgaben.

6.1 Personelle Dotierung des Generalsekretariats im Verhältnis zu den operativen Abteilungen

Die objektiv erfassbaren Messgrössen ergaben ein atypisches Bild: Ende 2019 verfügte die Bundesanwaltschaft über 242 Mitarbeitende. Den 43 fallführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten des Bundes, die von 40 Assistenz-Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, zwölf Juristinnen und Juristen und von 42 kaufmännischen Verfahrensassistenten und Kanzlei-Mitarbeitenden unterstützt wurden, sowie 31 Experten und Analysten der Abteilungen FFA und WiKri, stand ein Generalsekretariat von 65 Mitarbeitenden gegenüber. Formell ausserhalb des Generalsekretariats im Büro des Bundesanwalts war der Kommunikationsdienst mit sieben Mitarbeitenden sowie der Rechtskonsulent des Bundesanwalts angesiedelt. Mitglieder der engeren (Fachteil) sowie der weiteren Geschäftsleitung (Führungsteil) waren der Bundesanwalt, seine beiden Stellvertreter, der Generalsekretär, die drei Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, der Leiter FFA³⁸, der Informationschef und die Leiterin Human Resources.³⁹ Im Jahr 2018 machten die 65 Mitarbeitenden des Generalsekretariats 53,3 FTE aus.⁴⁰

Auch wenn nicht alle Mitarbeitenden ein 100%-Pensum ausübten, ist objektiv feststellbar, dass das Generalsekretariat im Verhältnis zu den operativen Abteilungen quantitativ umfangreich dimensioniert war (65 Mitarbeitende im Generalsekretariat im Verhältnis zu 168 Mitarbeitenden in den operativen Abteilungen). Rund 27% der Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft arbeiteten Ende 2019 formell im Generalsekretariat. Wurden die generalsekretariats-nahen Funktionen des Rechtskonsulenten und der Mitarbeitenden des Kommunikationsdienstes einbezogen, waren gar 30% der Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft im Generalsekretariat tätig. Im Vergleich mit den Departementen der zentralen Bundesverwaltung, den grossen Bundesämtern sowie kantonalen Staatsanwaltschaften erscheint dies ungewöhnlich.

³⁸ Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, der Leiter FFA sowie die Leiterin Human Resources sind Mitglieder des Führungsteils der Geschäftsleitung, jedoch nicht des Fachteils.

³⁹ Zahlen gemäss Tätigkeitsbericht 2019 der Bundesanwaltschaft, S. 27; <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

⁴⁰ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 9.

Die Feststellung der quantitativ umfangreichen Dotierung gilt verstärkt dadurch, dass in den operativen Abteilungen pro fallführende Staatsanwältin oder fallführendem Staatsanwalt im Schnitt fast eine Verfahrensassistenz kommt. Andererseits liegt es auf der Hand, dass das Generalsekretariat aufgrund der Verselbständigung der Bundesanwaltschaft über gewisse zentrale Bereiche verfügen muss, die es im Vergleich als überproportional gross erscheinen lassen.

Innerhalb einer Präsentation informierte die Bundesanwaltschaft die AB-BA, dass gemäss ihrer Schätzung rund 50% der Mitarbeitenden des Generalsekretariats zu Handen der operativen Bereiche tätig seien.⁴¹ Im Generalsekretariat im engeren Sinn seien somit nur rund 13% aller Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft tätig. Deren Leistungen könnten, wie die Bundesanwaltschaft festhielt, auch in den operativen Bereichen sichergestellt werden, aber die zentrale Erbringung sei hinsichtlich der Nutzung von Synergien deutlich effizienter.⁴²

Die AB-BA regt dennoch an, das Generalsekretariat quantitativ grundsätzlich nicht weiter auszubauen und in ihm nur die für die Selbstverwaltung wichtigen Bereiche sowie Bereiche für die zentrale Wahrnehmung operationeller Schnittstellenaufgaben, bei denen die erwähnten Synergien entstehen, anzusiedeln. Bei der sonstigen Schaffung von zusätzlichen Stabsstellen im Generalsekretariat ist aus Sicht der AB-BA grosse Zurückhaltung angebracht. Grundsätzlich scheint es sinnvoll zu prüfen, welche Funktionen des jetzigen Generalsekretariats zwingend notwendig sind und welche der im Generalsekretariat gebundenen Mittel zu Gunsten des operativen Kerngeschäfts eingesetzt werden können. Die AB-BA empfiehlt deshalb, für das Generalsekretariat eine Verzihtsplanung zu erstellen.

AB-BA_08_2020 – Erstellen einer Verzihtsplanung für das Generalsekretariat

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

⁴¹ Genannt wurden die folgenden zentral im Generalsekretariat erbrachten Leistungen: Post / Sekretariat, DMA (Scanning), E-Discovery-Service, Archivierung, Sprachdienst, SEFI, ZEB, Urteilsvollzug; Aufsichtssitzung vom 19.10.2020, Präsentation Stellvertretender Bundesanwalt, S. 1.

⁴² A.a.O.

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung richtet sich an den neuen Bundesanwalt oder die neue Bundesanwältin, welche / r schlussendlich über deren Umsetzung zu befinden haben wird.

An dieser Stelle seien dennoch folgende Überlegungen angebracht:

Im Rahmen des Generalsekretariats werden zahlreiche Leistungen erbracht, die theoretisch auch in den operativen Abteilungen je separat sichergestellt werden könnten. Beispiele sind die ZEB, das Scanning, das Datenmanagement-Archivierung (DMA), der Sprachdienst, der E-Discovery Service oder der SEFI. Diese Einheiten leisten einen direkten Beitrag an die operative, verfahrensbezogene Arbeit. Weil aber eine zentrale Leistungserbringung erwiesenermaßen mehr Synergien hervorbringt und insofern deutlich effizienter ist, wurde eine zentrale Lösung vorgezogen. Entfernt man diese Einheiten gedanklich aus dem Generalsekretariat, würde ein (reines) Generalsekretariat verbleiben, das von seinem Ressourcenumfang her jedem Vergleich standhalten würde. Insofern ist für uns die Forderung nach einer Verzichtsplanning für das Generalsekretariat nur bedingt nachvollziehbar. Sie würde bedeuten, dass man die Einheiten, welche zugunsten der operativen Abteilungen Leistungen erbringen, in eben diese operativen Abteilungen umlagern oder organisatorisch in eine neue, separate Abteilung «Zentraler Verfahrenssupport» aussondern müsste. Dass damit ein Mehrwert erzeugt würde, ist aus unserer Sicht kaum anzunehmen.

Die Empfehlung der AB-BA, beim Generalsekretariat eine Verzichtsplanning zu initialisieren, basiert ausschliesslich auf einer mathematischen Gegenüberstellung von Mitarbeiterzahlen der operativen, fallbearbeitenden Abteilungen und des Generalsekretariats als *Backoffice*. Daraus im Sinne einer *conditio sine qua non* den Schluss zu ziehen, dass das GS personell überdotiert und ungeachtet der dort angesiedelten Spezialdienste und ihrer Aufgaben zu reduzieren sei, greift zu kurz. Gerade die Staatsanwälte bzw. Verfahrensleiter können ihre Kernaufgaben nicht wahrnehmen ohne ein starkes, sie unterstützendes und entlastendes *Backoffice*. Insofern ist es eine strategische Entscheidung der Bundesanwaltschaft, dass die fallbearbeitenden Abteilungen entlastet werden und sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können, indem spezialisierte administrative Aufgaben im Generalsekretariat zentralisiert wahrgenommen werden. Über diese Strategie der Zentralisierung zwecks Steigerung der Effizienz wurde die AB-BA seit deren Bestehen konsequent informiert.

Insgesamt regen wir an, bezüglich dieser Fragestellung eine gesamtheitlichere Sichtweise einzunehmen. Es müssen verschiedene Perspektiven aufgearbeitet und miteinander in Zusammenhang gebracht werden, um die Strukturen des Generalsekretariats mit dem Auftrag und

den künftigen Herausforderungen der Strafverfolgung auf Bundesebene in Einklang zu bringen. Das Generalsekretariat kennt die grösste Diversität an Funktionsprofilen und Ausbildungshintergründen, da es auf unterschiedliche Unterstützungsleistungen für die Bundesanwaltschaft ausgerichtet ist. Welche Unterstützungsleistungen vom Generalsekretariat für die Organisation erbracht werden sollen, ist von der Strategie abhängig, und aktuell richtet sich das Generalsekretariat konsequent nach deren Stossrichtungen aus. Daher ist die personelle Besetzung (Anzahl, Hintergrund und Aufgaben der Mitarbeitenden) des Generalsekretariats eng gekoppelt mit der Strategie und deren Umsetzung und in ein Verhältnis zu dieser zu setzen.

Bemerkungen der AB-BA zur Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Die AB-BA hält an ihrer Empfehlung fest.

6.2 Bedürfnisse der operativen Abteilungen an das Generalsekretariat

Die AB-BA stimmt der Analyse des Generalsekretärs zu, wonach das Generalsekretariat die primäre Aufgabe hat, die operativen Einheiten zu unterstützen. Innerhalb der Inspektion musste sich die AB-BA aus Ressourcen- und Zeitgründen auf die Befragung von Mitarbeitenden des Generalsekretariats beschränken. Um dennoch die Bedürfnisse der operativen Abteilungen an das Generalsekretariat umreissen zu können, hielt es die AB-BA für zielführend, von den Endprodukten, welche die operativen Einheiten liefern, auszugehen. Die Endprodukte der operativen Abteilung, also von WiKri, SK, RTVC sowie der unterstützenden Abteilung FFA, sind gesetzlich vorgegeben: Verfahrensleitende Entscheide in allen Bereichen, Verfügungen über Nichtanhandnahmen, Einstellungsverfügungen, Strafbefehle, Anklageschriften mit nachfolgendem Plädoyer vor Gericht und allfälligen Rechtsschriften in den Instanzen (alles im Rahmen der Strafverfolgung) sowie Schlussverfügungen (im Rahmen der Rechtshilfe). Mit diesen juristischen Endprodukten bzw. deren generalpräventiver Wirkung ist die Bundesanwaltschaft gehalten, ihr generelles Ziel zu erreichen: den Rechtsstaat Schweiz zu sichern, wobei sich insbesondere strafbares Unrecht in der Schweiz nicht lohnen soll. Die Bundesanwaltschaft hat sich somit grundsätzlich an der Qualität der Produkte, die aus den von ihr durchgeführten Verfahren erwachsen, messen zu lassen.

Diese Endprodukte der Bundesanwaltschaft, die von Juristinnen und Juristen erarbeitet werden, müssen schliesslich der Überprüfung durch Gerichte – und damit ebenfalls durch Juris-

tinnen und Juristen – standhalten. Entsprechend haben sich die internen Unterstützungsprozesse⁴³ hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Beweisintegrität und die Kultur in der Bundesanwaltschaft danach auszurichten, was den in den Verfahren arbeitenden Juristinnen und Juristen dienlich ist. Das heisst indes nicht, dass die Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft keine eigenen kulturellen Vorstellungen entwickeln und durchsetzen soll. Es bedeutet aber, dass sämtliche kulturellen Vorgaben, letztlich alle Tätigkeiten im Rahmen der Leitung, die sich an Juristinnen und Juristen in den Abteilungen richten, scheitern müssen, wenn sie sich ausserhalb dessen bewegen, was sich Juristinnen und Juristen im Rahmen ihrer Ausbildung und im Rahmen ihres beruflichen Werdegangs vor einer Anstellung bei der Bundesanwaltschaft an beruflichen Kenntnissen und Fähigkeiten aneignen.

Kulturelle Vorgaben und Führungsmassnahmen, die auf den beruflichen Horizont von Juristinnen und Juristen keine oder wenig Rücksicht nehmen, entfalten keine Wirkung, wenn sie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in den operativen Abteilungen, nicht erreichen. Die von der AB-BA im Rahmen der Inspektion festgestellten kommunikativen Schwierigkeiten innerhalb des Projekts UNAVOCE verdeutlichten dies exemplarisch (siehe unten Ziffer 6.4.4).

Erreicht werden aber unter Umständen andere Adressaten, namentlich Nicht-Juristinnen und -Juristen in Stabsstellen des Generalsekretariats. Die Folge davon ist ein «cultural gap», der sich potenziell vergrössert. Dies geschieht auch, da Juristinnen und Juristen mit den Endprodukten ihrer Arbeit ohne die Einhaltung von kulturellen Vorgaben dennoch Erfolg haben können – etwa mit rechtskräftig werdenden Einstellungsverfügungen und Strafbefehlen oder zu zielführenden Anklagen. Diese Erfahrung kann sie im mangelnden Willen bestärken, sich an zentrale Vorgaben der Geschäftsleitung und des Generalsekretariats zu halten.

Die AB-BA regt an, diese Überlegungen in der internen Kommunikation der Geschäftsleitung und des Generalsekretariats vermehrt zu berücksichtigen (zur internen Kommunikation siehe unten Ziffer 8.9.3).

6.3 Mögliche Doppelspurigkeiten zwischen Verfahrenseinheiten und Einheiten im Generalsekretariat

Den 43 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten stehen rund 40 Verfahrensassistenzen zur Verfügung. Parallel dazu sind 15 Personen in den Einheiten «IKT Services» und «Datenmanagement / Archivierung», vier Personen in der Einheit «Sekretariat / Post» und zwei Personen für die Geschäftsverwaltung in der Einheit «Führungsassistentz» beschäftigt.

⁴³ Etwa Lösungen für die aktuellen Medienbrüche, die hybride Verfahrensakte mit digitalen Originalinhalten, die fragmentierte Systemlandschaft und eine durchgehende Qualität der verschiedenen involvierten Einheiten; Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 10.

Die Etablierung der IKT-Architektur, der Sprachdienste, der ZEB, des Urteilsvollzugs und der Archivierung im Generalsekretariat waren in der Beurteilung der AB-BA zum Zeitpunkt der Inspektion grundsätzlich zielführend. Die Datenpflege in JURIS erfolgte innerhalb der Verfahren in der Regel durch die Verfahrensassistenzen. Innerhalb der Einheit Führungsassistenten im Generalsekretariat befassten sich zwei Mitarbeitende mit übergreifenden Aufgaben wie der Qualitätssicherung, der Nutzerverwaltung sowie der Erstellung von Vorlagen. Das Generalsekretariat nahm sodann die Rolle des «Application-Managers und -Owners» ein.⁴⁴ Die zentrale Erbringung dieser Leistungen erscheint der AB-BA im Sinne des Schaffens von Synergien sinnvoll.

Die AB-BA regt hingegen an, zu prüfen, wie angesichts der fortschreitenden und anzustrebenden Digitalisierung attraktive Berufsbilder für die Verfahrensassistenzen und IKT-Services-Mitarbeitenden geschaffen werden können. Die AB-BA erkennt hier – gleich wie die Bundesanwaltschaft – Potenzial, um die Personalressourcen im Bereich der Verfahrensassistenzen zweckmässiger einzusetzen.

Weiter regt die AB-BA an, vor dem Hintergrund der Handlungsrichtlinie, das Generalsekretariat personell nicht weiter anwachsen zu lassen, zu prüfen, wie möglichst viele administrative, auf einzelne Fälle bezogene Tätigkeiten in den operativen Abteilungen ausgeführt werden können. Im Gegenzug müssen die erforderlichen Vorgaben und Prozesse durch die Geschäftsleitung und das Generalsekretariat zentral definiert und durchgesetzt werden (vgl. zum nicht verfahrensbezogenen Controlling oben Ziffer 5.3.4). Die empfohlene Revision der Organisationshandbuchs der Bundesanwaltschaft bietet hierzu Gelegenheit.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts hielt die Bundesanwaltschaft fest, das Generalsekretariat sei bewusst vor allem im Bereich der BA Services mit einem hohen Anteil an befristeten Arbeitsverträgen ausgestattet, da absehbar sei, dass sich die Strukturen des Generalsekretariats in den nächsten Jahren weiter verändern würden. Die Strategie 2020–2023 der Bundesanwaltschaft werde aufgrund der Standardisierung und Zentralisierung zu einem Wachstum des Generalsekretariats im Bereich der BA Services führen. Die Zentralisierung führe zu einem Abbau / Umbau der dezentralen Funktionen der Verfahrensassistenten und habe zum Ziel, mehr Ressourcen direkt im Kerngeschäft zu mobilisieren und repetitive Arbeiten möglichst weitgehend zu standardisieren.⁴⁵

⁴⁴ A.a.O.

⁴⁵ A.a.O.

6.4 Bereich BA Entwicklung

6.4.1 Auftrag

Im Bereich BA Entwicklung (früher: «Unternehmensentwicklung») waren zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen gesamthaft acht Mitarbeitende beschäftigt; abgesehen von der Leitung des Bereichs lag das Durchschnittsalter der Mitarbeitenden bei rund 33 Jahren. Keine Person verfügte über einen genuin juristischen Hintergrund; vielmehr herrschte eine betriebswirtschaftliche Ausrichtung, teilweise mit juristischen Zusatzausbildungen, vor.

Der Bereich BA Entwicklung hatte den Auftrag, die Projekte der Bundesanwaltschaft zu leiten. Dabei ging es darum, die verfahrensführenden Bereiche von der Projektleitung zu entlasten. Ein bedeutendes und innerhalb der Inspektion häufig angesprochenes Projekt war das Projekt UNAVOCE (damals aufgeteilt in die Pilotprojekte Völkerstrafrecht und Cybercrime). Daneben wurde unter anderem das bedeutende Programm JOINING FORCES bearbeitet.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts hielt die Bundesanwaltschaft fest, Projekte wie BA PROFILES, BA 2016, ZAG und ZEB seien bereits zum Zeitpunkt der Inspektion erfolgreich umgesetzt gewesen. Zwischenzeitlich habe auch das Projekt 7up mit dem resultierenden Service SEFI sowie das Projekt JF04 mit dem resultierenden Service AMS durch die BA Entwicklung erfolgreich realisiert werden können. Weiter habe die BA den erfolgreichen Umzug in das neue Gebäude G1 sichergestellt. Dank der aktiven Bewältigung der Corona-Pandemie durch die Task-Force Corona habe die BA Entwicklung zudem dazu beigetragen, dass die Bundesanwaltschaft während der Corona-Pandemie keine bedeutenden Leistungseinbussen befürchten musste.⁴⁶

6.4.2 Kritik aus den operativen Abteilungen

Wie die AB-BA im Rahmen von früheren Inspektionen (Völkerstrafrecht, Querschnittsinspektion 2017) festgestellt hatte, stand der Bereich BA Entwicklung innerhalb der Bundesanwaltschaft grundsätzlich in der Kritik. Abgesehen vom teilweise monierten zu tiefen Durchschnittsalter und dem mangelnden juristischen Fachwissen der Mitarbeitenden, richtete sich die Kritik nicht gegen einzelne Mitarbeitende, sondern gegen den Bereich als solchen. Vor allem wurde der Nutzen des Bereichs und seiner bisherigen Leistungen im Verhältnis zur Gesamtgrösse der Bundesanwaltschaft in Frage gestellt.

⁴⁶ Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 2.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts erklärte die Bundesanwaltschaft, die BA Entwicklung werde heute anerkannt und zunehmend als Einheit akzeptiert. Die Aussage, wonach vor allem der Nutzen des Bereichs und seiner bisherigen Leistung im Verhältnis zur Gesamtgrösse der Bundesanwaltschaft in Frage gestellt werde, sei heute nicht mehr gültig.⁴⁷

6.4.3 Beurteilung durch den ehemaligen Bundesanwalt Lauber

Der ehemalige Bundesanwalt Lauber führte gegenüber der AB-BA aus, die BA Entwicklung müsse innerhalb der Bundesanwaltschaft für Vieles hinhalten, für das sie keine Verantwortung trage. Eine Stelle müsse Dinge innerhalb der Bundesanwaltschaft jedoch thematisch aufarbeiten. Die Verfahrensführenden hätten dieser kleinen Stelle ihren Input mitgeteilt, die sodann die Projekte «traceable» und führbar gemacht habe. Bundesanwalt Lauber meinte gegenüber der AB-BA, die BA Entwicklung müsse auch dazulernen. Es sei jedoch bei den Mitarbeitenden der BA Entwicklung nicht um das Alter gegangen, sondern vor allem um die verwendete Sprache und das Nichtverstehen-Wollen des Auftrags durch die operativen Abteilungen. Für viele Mitarbeitende – sowohl in den operativen Abteilungen als auch in der BA Entwicklung – habe es sich um eine neue Art des Arbeitens gehandelt. Kulturprobleme, die bei der Zusammenarbeit entstanden seien, seien anzugehen und auch auszuhalten. Letztlich sei es jedoch um die Professionalisierung der Arbeitsweise der Bundesanwaltschaft gegangen.⁴⁸

6.4.4 Projekt UNAVOCE

6.4.4.1 De quoi s'agit-il?

Die AB-BA befasste sich schon vor der Inspektion des Generalsekretariats mit dem innerhalb der Bundesanwaltschaft umstrittenen Projekt UNAVOCE, speziell dem Bericht zum Deliktfeld Völkerstrafrecht. Sie stufte diesen als qualitativ gut ein.⁴⁹

In ihrem Tätigkeitsbericht 2018 hielt die AB-BA fest: «UNAVOCE will in einem ersten Schritt eine systematische Analyse des Ist-Zustandes vornehmen. In enger Zusammenarbeit mit den Führungsverantwortlichen der jeweiligen Abteilungen erarbeitete die im Generalsekretariat angesiedelte Abteilung BA Entwicklung eine strategische Analyse einzelner Deliktfelder und entwickelte daraus konkrete Handlungsanweisungen für die Strafverfolgung. In einer ersten Phase wurde neben dem Bereich Cyberkriminalität insbesondere auch das Deliktfeld Völkerstrafrecht untersucht. Das Projekt soll in Zukunft auf weitere Deliktfelder ausgedehnt werden. Mit UNAVOCE wird das bei den einzelnen Mitarbeitenden vorhandene spezifische Wissen

⁴⁷ A.a.O.

⁴⁸ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 15.

⁴⁹ Tätigkeitsbericht der AB-BA 2018, S. 14; http://www.ab-ba.ch/downloads/TB_AB-BA_2018_de.pdf; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

zusammengeführt und in einer Form aufbereitet, die allen, auch den künftigen Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft, zugänglich ist. Die systematische Auswertung des akkumulierten Wissens und der gesammelten Erwartungen erlaubt es, deliktspezifische Problemfelder zu erkennen und daraus konkrete Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Verfahrensführung abzuleiten.»⁵⁰

Diverse Präsentationen durch die Bundesanwaltschaft und das Studium der Dokumente erlaubten es der AB-BA, die Bedeutung des Projekts UNAVOCE einzuschätzen. Ziel des Projekts war es vor allem, mit den Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten Strategien für ihre jeweiligen Deliktfelder zu erarbeiten. Aus der Analyse der Deliktfelder sollten Elemente für die Gesamtstrategie der Bundesanwaltschaft abgeleitet werden.⁵¹ Schlussendlich sollte jeder Bereich und jedes Team innerhalb der Bundesanwaltschaft als Resultat des UNAVOCE-Projekts über eine Teilstrategie verfügen.

Innerhalb des Projekts wurde mit der Analyse der Bereiche Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität sowie des HR im Generalsekretariat begonnen. Aus dem Pilotprojekt UNAVOCE Cyber heraus wurden die Strukturen CyberBoard, CyberCase und CyberStrat geschaffen. Diese Arbeiten erforderten gemäss Bundesanwaltschaft einen prioritären Ressourceneinsatz der Mitarbeitenden des Projektteams, weshalb die BA Entwicklung die Analyse des HR sistieren musste. Nach dem HR wäre innerhalb des Generalsekretariats der Rechtsdienst als nächster Bereich analysiert worden. Die Erarbeitung der Deliktfelderstrategien wurde jedoch gegenüber den Strategien der einzelnen Bereiche des Generalsekretariats priorisiert. Im Jahr 2020 wurde im Rahmen des Projekts UNAVOCE die Analyse des Deliktfelds Geldwäscherei und die Erarbeitung der Strategie für das Deliktfeld Völkerstrafrecht abgeschlossen.⁵²

Das Projekt UNAVOCE ist auf mehrere Jahre ausgelegt und bindet innerhalb der Bundesanwaltschaft bedeutende Ressourcen. Wie der ehemalige Bundesanwalt Lauber gegenüber der AB-BA ausführte, benötigte das Projekt viel mehr Zeit als gedacht. Mit dem Projekt sei es darum gegangen, das Verständnis zu fördern. Ebenso sollte verständlich gemacht werden, dass alle Handlungen der Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft in einem Gesamtumfeld zu sehen seien. In der Bundesanwaltschaft sollte das Verständnis von Mikro- hin zu Makrozusammenhängen gefördert werden. Dabei sei das Spezifische der Bundesanwaltschaft einzu-

⁵⁰ A.a.O.

⁵¹ Präsentation Strategie Analyse von Deliktfeldern – Methode und Anwendung vom 14.06.2018, S. 29.; zudem Factsheet BA Entwicklung, S. 1: «Die BA-Strategie 2016–2019 wird durch das Projekt UNAVOCE konkretisiert. Dadurch soll mittelfristig erreicht werden, dass die Effizienz der Bundesanwaltschaft erhöht wird und sich die verfahrensführenden Bereiche auf die Mehrwert generierenden Aufgaben konzentrieren können. Dies wiederum ermöglicht, die Handlungsfreiheit zu gewährleisten und die Qualität einer wirksamen Strafverfolgung sicherzustellen.».

⁵² Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 12.; Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 2.

fangen gewesen. Je mehr etwas theoretisch gemacht worden sei, desto eher hätten die Mitarbeitenden den Anschluss verloren.⁵³ Gegenüber der AB-BA führte die Projektleitung UNAVOCE anlässlich der Inspektionsbefragungen aus, mit dem Abschluss der Pilot-Deliktfelder Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität werde die BA Entwicklung voraussagen können, wie lange die Erarbeitung einer Teilstrategie pro Deliktfeld daure.

Wie die AB-BA feststellte, konnten Meilensteine innerhalb des Projekts UNAVOCE nicht in jedem Fall plangemäss erreicht werden. Es war wohl richtig, die Teilprojekte zu Grundsatzfragen der Strafverfolgung bevorzugt zu bearbeiten. Doch Verzögerungen stellten sich unter anderem deshalb ein, weil das Projekt wiederholt zur Projektionsfläche für zwischenmenschliche Konflikte innerhalb der Bundesanwaltschaft wurde. Diverse Führungsthemen wurden von der Projektleitung UNAVOCE in die Geschäftsleitung zurückgegeben. So waren etwa die Aufgaben der Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht klar definiert. Ebenso war nicht klar, wie intensiv Mitarbeitende der Abteilungen am Projekt UNAVOCE mitwirken sollten. Die Projektleitung UNAVOCE schätzte, dass die involvierten Deliktfeldverantwortlichen über ein halbes Jahr hinweg 10 bis 15% ihres Pensums für das Projekt aufbringen mussten.⁵⁴ Die mit dem Projekt ans Licht getretenen unterschiedlichen Verständnisse zwischen der Geschäftsleitung und den Abteilungen führten zu Reibungsflächen, die Steuerungsmassnahmen nötig machten.⁵⁵

Gemäss der Projektleitung UNAVOCE ging es mit dem Projekt inoffiziell auch um Change-Management innerhalb der Bundesanwaltschaft. Der Umgang mit Mitteln habe bis zum Zeitpunkt der Inspektion innerhalb der Bundesanwaltschaft wenig Wichtigkeit aufgewiesen; deswegen sei die Sinnhaftigkeit einer Strategie, wie sie mit UNAVOCE erarbeitet würde, intern schwierig zu vermitteln. Viele Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft seien zudem überlastet gewesen, da sie viel zu tun gehabt hätten oder wenig effizient gewesen seien.

Ende 2018 war nicht definiert, wie innerhalb der Bundesanwaltschaft das Controlling der aufgrund des UNAVOCE-Projekts angeordneten Massnahmen durchgeführt werden sollte. Angedacht war, dass diese Aufgabe zu Beginn dem Bereich BA Entwicklung zufallen sollte. Um die Verankerung im Tagesgeschäft sicherzustellen, sollten die angeordneten Massnahmen

⁵³ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 13.

⁵⁴ Protokoll Befragung Projektleiterin UNAVOCE, S. 9.

⁵⁵ Gemäss Bundesanwaltschaft gelte es zu differenzieren: Das Projekt UNAVOCE sei nicht generell zur Projektionsfläche für zwischenmenschliche Konflikte innerhalb der Bundesanwaltschaft geworden. Vielmehr hätten sich anlässlich des Pilotprojekts Völkerstrafrecht bereits bestehende Konflikte der Leitung der damaligen Abteilung Rechtshilfe, Völkerstrafrecht (RV) und den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten mit Deliktfeldverantwortung gezeigt. Unterschiedliche Verständnisse habe es zwischen der Geschäftsleitung und spezifisch der Abteilungsleitung RV gegeben, was zu entsprechenden Steuerungsmassnahmen führte; Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 2.

später übergeordnet in die individuellen Zielvereinbarungen mit den einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten einfließen. Der Generalsekretär führte gegenüber der AB-BA abweichend aus, das Controlling der Umsetzungsmassnahmen aus UNAVOCE laufe direkt über ihn.⁵⁶ Andere befragte Mitarbeitende des Generalsekretariats bestätigten dies nicht (siehe zum nicht verfahrensbezogenen Controlling vorne Ziffer 5.3.4).⁵⁷

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung des Projekts konnten noch nicht alle Deliktfelder bearbeitet werden. Diese fehlenden Erkenntnisse konnten somit nicht wie vorgesehen in die Gesamtstrategie 2020–2023 der Bundesanwaltschaft einfließen.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft aus, in den zwei Jahren seit den Befragungen durch die AB-BA seien auf Basis der Erfahrungen aus den Pilotberichten wesentliche Erkenntnisse gewonnen und zusammenfassend im «Programmantrag UNAVOCE Itinere» dargestellt worden, der eine Aufwandsplanung enthalte.⁵⁸ Zudem seien Erkenntnisse aus dem Projekt UNAVOCE in die Strategieerarbeitung der Bundesanwaltschaft eingeflossen. Für die Strategieerarbeitung seien darüber hinaus viele weitere Elemente relevant.⁵⁹

6.4.4.2 Beurteilung des Projekts durch die AB-BA

Die AB-BA begrüsst grundsätzlich die systematische Erarbeitung von Strategien für die einzelnen Deliktfelder sowie die Redaktion einer Art Handbuch für die Bundesanwaltschaft, das die einzelnen Deliktfelder beschreibt. Dadurch kann sich die Bundesanwaltschaft potenziell unabhängiger vom Spezialwissen der einzelnen Mitarbeitenden machen und die Kontinuität in der Verfahrensarbeit verbessern. Eine Aussensicht kann sinnvoll sein; die Erarbeitung der UNAVOCE-Berichte durch juristische Laien der BA Entwicklung ist jedoch zu hinterfragen: Das zeitaufwendige Anlernen von nicht im operativen Kernbereich tätigen Mitarbeitenden, die den jeweiligen Bericht mit genuin juristischem Inhalt verfassen, birgt Risiken und wirkt angesichts der generell monierten Ressourcenknappheit der Bundesanwaltschaft im Verhältnis als nicht effizient. Auch wenn die BA Entwicklung die Methode sicherstellt und eine begleitende bzw. anleitende Funktion hinsichtlich des projektbezogenen Vorgehens inne hat,⁶⁰ ist vor dem Hintergrund der allgemein monierten Ressourcenknappheit nicht einzusehen, weswegen die bei der Erarbeitung der jeweiligen Deliktfeldstrategie federführenden und an das Verfassen von

⁵⁶ Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 9 (vom Generalsekretär nicht validiert).

⁵⁷ In ihrer Stellungnahme wies die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass das Projektcontrolling in der Verantwortung des Generalsekretärs liege. Die Umsetzung der in den Projekten erarbeiteten Massnahmen liege hingegen in der Verantwortung der jeweiligen Abteilungsleitung. Die BA Entwicklung nehme keine Controlling-Verantwortung wahr; Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 2 f.

⁵⁸ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 11.

⁵⁹ A.a.O., S. 12.

⁶⁰ A.a.O.

juristischen Texten gewohnten Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte die UNAVOCE-Berichte nicht selber verfassen sollten. Resultat der Delegation der Berichtserarbeitung an die BA Entwicklung waren nach Ansicht der AB-BA unter anderem die oben festgestellten grossen zeitlichen Verzögerungen. Dass die Ergebnisse vor ihrer Verabschiedung durch die Abteilungsleitenden und den zuständigen Stellvertretenden Bundesanwalt materiell validiert werden, ändert daran in der Einschätzung der AB-BA nichts.⁶¹

In der Einschätzung der AB-BA bewegen sich gewisse Parameter, an denen die Projektarbeit ausgerichtet worden ist, auf einem hohen Abstraktionsniveau, so dass das Projekt Mühe haben wird, greifbare Resultate zu zeitigen.

Beispiel: Das festgestellte hohe Abstraktionsniveau korrespondiert mit der Aussage des Generalsekretärs, wonach der «Aufbau einer Methode zur Entwicklung von Deliktfeldstrategien» zu den strategischen Aufgaben des Generalsekretariats gehöre.

Ähnliches gilt für die unter dem Titel «Vision» behandelte Frage, was das Deliktfeld Völkerstrafrecht «in fünf Jahren über sich in der Zeitung lesen will»; die Frage geht an den Aufgaben der Bundesanwaltschaft vorbei. Ein direkter Bezug zu den der Bundesanwaltschaft gesetzlich vorgegebenen Endprodukten fehlt.

Nach Ansicht der AB-BA ist ein Aufgabenbeschrieb auf dem oben beschriebenen Abstraktionsniveau für eine Organisation der überschaubaren Grösse der Bundesanwaltschaft unangemessen. Sowohl hinsichtlich der geplanten Inhalte der Strategien, der im Projekt verwendeten Begrifflichkeiten und der Grundhaltung sollte die Bundesanwaltschaft von derartigen Formulierungen absehen. Ansonsten besteht das Risiko, dass sich die Mitarbeitenden der operativen Abteilungen der Bundesanwaltschaft abwenden.

Exemplarisch lässt sich dies am Projektpapier zu UNAVOCE aufzeigen: Das vorliegende, dynamisch zu verstehende Projektpapier ist eindrücklich und überzeugt durch eine substantiierte Analyse. Ein Projektbudget wurde jedoch nicht erstellt und der Aufwand zur Erarbeitung des Projekts wurde nicht erfasst.

Die geschilderten kulturellen Probleme zwischen dem Generalsekretariat und den operativen Abteilungen manifestierten sich augenscheinlich in diesem Projekt. Korrespondierend dazu

⁶¹ In ihrer Stellungnahme führt die Bundesanwaltschaft weiter aus, die BA Entwicklung setze sich nicht mit genuin juristischen Inhalten auseinander. Sie beschäftige sich mit internen und externen Einflussfaktoren, strukturellen und statistischen Elementen sowie Organisations- und Kompetenzfragen im Kontext der jeweiligen Deliktfelder. Die Delegation der Berichtserarbeitung sei für die zeitliche Verzögerung nicht ursächlich gewesen; die zeitliche Planung sei stets mit Rücksicht auf die Bedürfnisse der operativen Einheiten erfolgt, namentlich der für das Projekt unabdingbaren Staatsanwältinnen und Staatsanwälten mit Deliktsfeldverantwortung; Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 3.

hat die Leiterin des Bereichs BA Entwicklung bis zum Zeitpunkt ihrer Befragung durch die AB-BA nur einmal an der internen Konferenz der Staatsanwälte der Bundesanwaltschaft teilgenommen. Wie die AB-BA in der Inspektion feststellte, zögerten zudem die Mitarbeitenden der BA Entwicklung, bei rechtlichen Themen in den operativen Abteilungen aufgrund einer erwarteten Abwehrreaktion nachzufragen. Stattdessen bestand eine Tendenz, innerhalb des Generalsekretariats an den Rechtsdienst zu gelangen. Damit kam der Bezug zu den vorgesehenen Nutzerinnen und Nutzern der UNAVOCE-Berichte potenziell zu kurz.

Zur Kernaufgabe der Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gehörte es, dass sie jeweils definierten, wie die Bundesanwaltschaft ihrer Strafverfolgungstätigkeit im entsprechenden Deliktfeld nachkommt. Bei den Deliktfeldverantwortlichen muss es sich somit um erfahrene Staatsanwältinnen und Staatsanwälte handeln, die regelmässig mit Ermittlerinnen und Ermittlern der Bundeskriminalpolizei und weiteren Partnerbehörden zusammenarbeiten. Versteht man die Aufgabe der Deliktfeldverantwortlichen dergestalt, wird deutlich, dass zu deren Aufgabe eine Auftragsanalyse ihrer operativen Einheiten hinsichtlich der in ihrer Verantwortung stehenden Straftatbestände gehört. Diese Auftragsanalyse beinhaltet eine rechtliche Auseinandersetzung mit den relevanten prozessualen und materiellen Rechtsnormen. Dazu zählen in jedem Fall Art. 23 ff. StPO zu zwingender oder fakultativer Bundesgerichtsbarkeit, weitere Spezialgesetze, sodann Art. 8 StPO zum Opportunitätsprinzip sowie Art. 3 ff. StGB⁶² zum räumlichen Anwendungsbereich des Schweizer Strafrechts und je nach Deliktart weitere Bestimmungen (z. B. Art. 264m StGB im Bereich des Völkerstrafrechts). Die Auftragsanalyse hat sich somit nach juristischen Kriterien zu richten. Als Resultat der Auftragsanalyse gewinnen die Deliktfeldverantwortlichen insbesondere Erkenntnisse zur Frage, wo in Verfahren der Bundesanwaltschaft Ermessen besteht und wo nicht. Entsprechend können sie daraus im Rahmen ihrer Lagebeurteilung weitere Schlüsse ziehen und beispielsweise Erwartungshaltungen von Stakeholdern, Partnerorganisationen oder der Öffentlichkeit miteinbeziehen, sowie einen Abgleich mit internen und externen Ressourcen (Personal, IKT, Sprachdienste, fedpol, usw.) vornehmen.

Nach Auffassung der AB-BA handelt es sich bei dieser Auftragsanalyse und der daraus folgenden Lagebeurteilung um die Hauptaufgaben der Deliktfeldverantwortlichen. Es scheint wenig sinnvoll, wenn die Deliktfeldverantwortlichen das Verfassen der UNAVOCE-Berichte innerhalb des Projekts an die BA Entwicklung delegieren. Da es sich inhaltlich primär um eine juristische konnotierte Tätigkeit handelt, ist es mit Ineffizienzen verbunden, wenn die Berichte durch Nichtjuristinnen und -juristen erarbeitet werden.⁶³

⁶² SR 311.

⁶³ In ihrer Stellungnahme weist die Bundesanwaltschaft darauf hin, es gehe beim Projekt UNAVOCE um «globale Inhalte» und Fragestellungen, welche über eine juristisch konnotierte Tätigkeit hinausgingen. Die jeweilige Deliktfeldstrategie habe zum Ziel, bestmögliche Voraussetzungen zu schaffen, damit sich die Verfahrensleitenden konzentriert den aufgeführten Rechtsfragen widmen könnten. Im Projekt UNAVOCE gehe es darum, wie

Wie die Bundesanwaltschaft in ihrem Tätigkeitsbericht 2019 festhielt, haben die strategischen Analysen und die Teilstrategien der Pilotbereiche Völkerstrafrecht und Cybercrime wichtige Impulse für Anpassungen innerhalb der Bundesanwaltschaft gegeben:

- Deliktfelder und Themenbereiche, in welchen wenige, aber spezialisierte Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Strafverfahren führen, werden neu in einer Abteilung gruppiert (Rechtshilfe, Völkerstrafrecht, Terrorismus, Cybercrime). Zumeist leitet die deliktfeldverantwortliche Person einen bedeutenden Teil der Verfahren selbst. Die Abteilungsleitung führt keine Verfahren; sie ist für die Führung der Abteilung und die Umsetzung der strategischen Zielvorgaben verantwortlich;
- bei der Abteilung FFA wurde der hohe Bedarf an Fachspezialisten mit der aktuellen Aufbauorganisation harmonisiert. Dabei lag der Fokus auch auf den Entwicklungsmöglichkeiten der Mitarbeitenden;
- das Generalsekretariat entkoppelt die Bereiche «Entwicklung» und «Betrieb». Bedürfnisse der Organisation werden von einer zentralen Einheit «BA Services» behandelt. Auch die Handwechsel vom Projekt- in den Normalbetrieb werden so effizienter und klarer gestaltet.⁶⁴

In der Beurteilung der AB-BA handelt es sich bei der Zusammenfassung der Deliktfelder Rechtshilfe, Völkerstrafrecht, Terrorismus und Cybercrime in die neu geschaffene Abteilung RTVC teilweise um eine Konsequenz aus dem Projekt UNAVOCE. Ansonsten konnte die AB-BA keine Konsequenzen erkennen, die bisher aufgrund des Projekts innerhalb der Bundesanwaltschaft implementiert werden konnten.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft als aufgrund des Projekts UNAVOCE gezogene Konsequenzen auf:

- Die personelle Dotierung im Deliktfeld Völkerstrafrecht sei angepasst worden, und personelle Synergien mit dem Deliktfeld Terrorismus würden genutzt. Beide Deliktfelder wurden in der neu gebildeten Abteilung RTVC vereinigt;
- die Strategie 2020–2023 sei verabschiedet und die Entwicklungsarbeit der Bundesanwaltschaft nach den strategischen Stossrichtungen ausgerichtet worden;
- im Bereich Cyber seien die Strukturen CyberStrat, CyberCase und CyberBoard entwickelt worden, die Modellcharakter für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen aufwiesen;

man «alle Verfahren» in einem Deliktfeld besser koordinieren und steuern könne, wie sich die Bundesanwaltschaft international vernetze, welche Organisationen welchen Einfluss auf ein Strafverfahren hätten, welche technologischen Herausforderungen zu meistern seien, usw.; Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 3.

⁶⁴ Tätigkeitsbericht 2019 der Bundesanwaltschaft, S. 24 f.; <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

- der Bedarf nach der Funktion «Cyber Referent» sei ermittelt worden; die Funktion wurde zwischenzeitlich besetzt;
- im Bereich Cyber sei eine Strategie erarbeitet worden, die verschiedene Massnahmen und Ziele definiere. Um vorhandene Synergien zu nutzen, sei auch der Bereich Cyber in der neu gebildeten Abteilung RTVC vereinigt worden;
- das gesammelte und in den jeweiligen UNAVOCE-Berichten festgehaltene Wissen werde bei der Einarbeitung neuer Mitarbeitender in den Abteilungen genutzt.⁶⁵

Im Rahmen der Inspektion Völkerstrafrecht stellte die AB-BA fest, dass mindestens die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der damaligen Abteilung Rechtshilfe und Völkerstrafrecht (heute Teil von RTVC) an einer Implementierung der aktuellen Erkenntnisse wenig interessiert schienen, auch wenn gegenseitige Vorbehalte in der Zusammenarbeit mit dem Bereich BA Entwicklung mit dem Fortschreiten des Projekts abgebaut werden konnten. Der damalige Bundesanwalt Lauber teilte, wie er gegenüber der AB-BA anlässlich seiner Befragung ausführte, den Eindruck der AB-BA in Bezug auf die Kommunikation innerhalb des Projekts. Verbesserungen liessen sich jedoch nur langsam erreichen. Der Kommunikationsdienst hielt gegenüber der AB-BA fest, viele Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft hätten den Eindruck gehabt, die Begleitung der Projekte sei suboptimal verlaufen (zur Projektkommunikation siehe unten Ziffer 8.9.5).⁶⁶

Die Projektleitung UNAVOCE äusserte sich gegenüber der AB-BA dahin, dass die Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses nur durch den engen und konstanten Dialog des Bereichs BA Entwicklung mit den Mitarbeitenden des jeweiligen Deliktfelds gelinge. Das Projekt UNAVOCE sei in den Abteilungen kontrovers diskutiert worden.⁶⁷ Zu Beginn einer Analyse sei die Arbeit in den Deliktfeldern aufgrund des Widerstands gegen das Projekt nicht einfach. Es habe die Meinung vorgeherrscht, es brauche das Generalsekretariat in dieser personellen Dimensionierung nicht. Zwischenzeitlich hätten die involvierten Mitarbeitenden jedoch positiver über das Projekt gesprochen. Das Wichtigste sei, das Projekt für die operativ tätigen Mitarbeitenden spürbar zu machen. Die Kommunikation zwischen der BA Entwicklung und den Juristinnen und Juristen sei besser geworden. Generell sei die Kommunikation (z. B. via den internen Newsletter) innerhalb der Bundesanwaltschaft zu UNAVOCE jedoch bewusst relativ knapp erfolgt.⁶⁸ Warum die Kommunikation innerhalb der Bundesanwaltschaft zum Projekt gering war, konnte die AB-BA nicht eruieren. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts verneinte die Bundesanwaltschaft, dass die Kommunikation bewusst

⁶⁵ Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 4.

⁶⁶ Protokoll Befragung Informationschef, S. 3.

⁶⁷ Protokoll Befragung Projektleiterin UNAVOCE, S. 7.

⁶⁸ A.a.O., S. 11.

knapp gehalten worden sei.⁶⁹ Vor dem Hintergrund der festgestellten mangelnden Akzeptanz des Projekts in den operativen Abteilungen wirkt es in der Einschätzung der AB-BA widersprüchlich, dass die Kommunikation gering gehalten wurde (zur internen Kommunikation siehe unten Ziffer 8.9.3).

Der Generalsekretär führte gegenüber der AB-BA aus, die Informationen würden meist nicht gelesen, da sich die Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft wenig dafür interessierten. Auf dem Intranet seien die Dokumente jedoch stets aktuell gewesen. Der Normalfall in der Bundesanwaltschaft sei, eine Meinung zu haben, ohne die Dokumente zu lesen.⁷⁰ Deswegen müssten die Mitarbeitenden stärker in die Projektarbeit einbezogen werden. Am Vertrauen sei gearbeitet worden.

Der Kommunikationsdienst stellte gegenüber der AB-BA fest, zwischen den Juristinnen und Juristen und der BA Entwicklung bestünden Welten. Seiner Ansicht nach wären deshalb Kurzpraktika für die Mitarbeitenden der BA Entwicklung, wie sie die Mitarbeitenden des Kommunikationsdienstes jeweils teilweise während einigen Tagen teilweise absolviert hätten, allenfalls ein gangbarer Weg, um die Welt der Strafverfolgung und deren Denk- und Arbeitsweise besser einordnen zu können.⁷¹ Der Generalsekretär unterstützte dies grundsätzlich, wie er der AB-BA erläuterte.

6.4.5 Betriebswirtschaftlich dominierter Sprachgebrauch

Der AB-BA anerkennt, dass das Projekt UNAVOCE mit hohem Einsatz und grossem Engagement angegangen wurde. Generell erschwerten oder verhinderten jedoch die oben genannten kulturellen Unterschiede mindestens in der Anfangsphase, von allfälligen Ausnahmen abgesehen, aufgrund der Projektleitung durch den Bereich BA Entwicklung eine Annahme der Strategien bei den operativen Einheiten.

Exemplarisch wies der Generalsekretär gegenüber der AB-BA auf die bestehenden kulturellen Differenzen hin: Bei UNAVOCE handle es sich um strategisches Denken. Dies sei jedoch, so meinte der Generalsekretär, bei Juristinnen und Juristen nicht gleich verankert wie bei Ökonomen und Ökonomen.⁷²

⁶⁹ Wie die Bundesanwaltschaft ausführte, seien die Ergebnisse der Analyse der Deliktfelder Völkerstrafrecht und Cybercrime an der Staatsanwältekonferenz präsentiert und die Inhalte im BA-internen Newsletter publiziert worden. Bundesanwalt Lauber habe das Projekt UNAVOCE allen Abteilungsleitenden vorgestellt. Zudem habe die Projektleiterin UNAVOCE das Projekt in allen Abteilungen und an allen Standorten präsentiert; Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 13.

⁷⁰ Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 8 (vom Generalsekretär nicht validiert).

⁷¹ Protokoll Befragung Informationschef, S. 6.

⁷² Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 8 (vom Generalsekretär nicht validiert). In ihrer Stellungnahme wies die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass es nicht darum gehe, die Fähigkeiten der Juristinnen und Juristen in Frage zu stellen, sondern festzuhalten, dass strategische Modelle und Denkweisen in der Wirtschaftswissenschaft eine bedeutende Rolle spielten. Angestrebt werde der komplementäre Nutzen von Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, um die vielschichtigen Herausforderungen und der Bundesanwaltschaft meistern zu

Die betriebswirtschaftlich ausgerichteten Mitarbeitenden des Bereichs BA Entwicklung verwendeten zum Zeitpunkt der Inspektion nicht dieselben Begrifflichkeiten wie die Adressatinnen und Adressaten des operativen Kernbereichs der Bundesanwaltschaft. Der Kommunikationsdienst stellte gegenüber der AB-BA fest, die Sprache der BA Entwicklung sei für die meisten Mitarbeitenden mässig verständlich. Bei der Unverständlichkeit handle es sich zudem kaum um eine Generationenfrage.⁷³ Der frühere Bundesanwalt Lauber bestätigte dies anlässlich seiner Befragung durch die AB-BA. Es handle sich um eine Entwicklung auf langem Weg, der in die richtige Richtung gehe, wobei eine grosse Wegstrecke schon zurückgelegt worden sei.⁷⁴

Der mit einer eigens für Projekte geschaffenen Organisationseinheit (wie hier BA Entwicklung) verbundene «eigene Sprachgebrauch» ist in der Beurteilung der AB-BA angesichts der Grösse und Komplexität der Bundesanwaltschaft nicht zielführend und kann im Ergebnis hinderlich sein. Die Mitarbeitenden der operativen Einheiten können, unabhängig von ihrem Alter, mit Visionen, Missionen und Strategieprozessen meist nicht viel anfangen. Schliesslich sind es die Juristinnen und Juristen in den operativen Einheiten, d. h. die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, deren juristische Mitarbeitende sowie die Finanzanalytikerinnen und -analytiker, welche die gesetzlich geforderten Endprodukte erstellen und damit die Kernaufgabe der Bundesanwaltschaft erfüllen. Diese müssen durch eine zentrale Projektmanagementstelle im Generalsekretariat in einer ihnen verständlichen Art und Weise unterstützt werden.

Nach Auffassung der AB-BA ist die zentrale Steuerung der Projekte der Bundesanwaltschaft durch das Generalsekretariat grundsätzlich angebracht und zielführend, jedoch muss sie sich auf wesentliche Aspekte beschränken und sich stärker in verständlicher Art auf die Bedürfnisse der operativen Abteilungen ausrichten.

AB-BA_09_2020 – Bereich BA Entwicklung

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

können; Zweite Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 4.

⁷³ Protokoll Befragung Informationschef, S. 5.

⁷⁴ Protokoll Befragung Bundesanwalt Lauber, S. 14.

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung richtet sich an den neuen Bundesanwalt oder die neue Bundesanwältin, welche / r schlussendlich über deren Umsetzung zu befinden haben wird.

An dieser Stelle seien dennoch folgende Überlegungen angebracht:

Der Bereich BA Entwicklung nimmt bereits heute die Aufgabe eines professionalisierten Projektmanagements wahr, welches auf die Bedürfnisse und die Unterstützung der operativen Bereiche der BA ausgerichtet ist. Dies widerspiegelt unter anderem die Rollenverteilung bei der Erarbeitung der Inhalte von Projekten und Strategien der Bundesanwaltschaft: Die Mitarbeitenden der BA Entwicklung sind die Architekten, wohingegen die Bauherren, d. h. die operativ tätigen Juristinnen und Juristen der Bundesanwaltschaft die jeweiligen Inhalte bestimmen.

Der Bereich BA Entwicklung ist wichtig für die systematische Entwicklung der Bundesanwaltschaft und die Erreichung der Ziele in der Strategie 2020–2023. Die Bedeutung der BA Entwicklung beschränkt sich nicht auf Projektvorhaben, welche die strategische Ebene bedienen. Es gilt ebenso zu berücksichtigen, dass die BA Entwicklung weitere Vorhaben betreut, sei es im Bereich der digitalen Transformation, sei es im Bereich optimierter Organisationsstrukturen, welche der Erfüllung des gesetzlichen Kernauftrags der Bundesanwaltschaft dienen und am Ende gerade den operativen Bereichen der Bundesanwaltschaft zugutekommen. Für die Einordnung und Bewertung des Bereichs BA Entwicklung bedarf es daher einer aktuellen und gesamthaften Validierung.

Bemerkungen der AB-BA zur Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Die AB-BA hält an ihrer Empfehlung fest.

7 Risikomanagement

7.1 Fehlende Risikomatrix

Das Risikomanagement der Bundesanwaltschaft wurde zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen allgemein im Generalsekretariat thematisiert. Im Jahr 2017 führte PricewaterhouseCoopers (PwC) innerhalb der Bundesanwaltschaft eine Risikomanagement-Studie durch.⁷⁵ Die Studie wurde aufgrund von Gesprächen mit den Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft erstellt und identifizierte 30 Risiken. Mit dem Voranschlag 2020 beantragte die Bundesanwaltschaft für das Generalsekretariat die Stelle eines Risikomanagers; die Stelle konnte zwischenzeitlich besetzt werden. Die Bundesanwaltschaft begründete den Nutzen der Stelle wie folgt: «Eine Vollzeitstelle wird benötigt, um die Risiken, mit welchen sich die Bundesanwaltschaft zunehmend konfrontiert sieht, nach systematischer, bereits erledigter Erhebung zu verwalten und im Rahmen der Entwicklungsarbeit sicherzustellen, dass ein integrales effektives Risikomanagement bei der Bundesanwaltschaft realisiert wird.»⁷⁶ Anfang Juni 2020 verfügte die Bundesanwaltschaft noch über keine Risikomatrix. Die AB-BA regt an, diese so rasch wie möglich zu erstellen und aktiv zu bewirtschaften.

7.2 Die AB-BA als Top-Risiko für das Generalsekretariat

Folgende fünf Top-Risiken identifizierte das Generalsekretariat im Frühsommer 2020 für sich:

- Konsequenzen aus dem Disziplinarverfahren und der Aufsichtshaltung der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA), welche die Stossrichtung und Entwicklungsarbeit der Bundesanwaltschaft seit 2012 signifikant unter Druck setzt und in Frage stellt;
- ausbleibender Inspektionsbericht 2018 der AB-BA;
- Leistungsqualität der externen Sourcing Provider im Bereich IKT-Services sowie Leistungsqualität der externen Projektpartner im Bereich SharePoint Services (Projekt HELENE);
- Verbleib der Generalsekretariats-Schlüsselfunktionsträger bei der Bundesanwaltschaft respektive persönliche Entwicklung der neuen Mitarbeitenden in den Generalsekretariats-Schlüsselfunktionen Leiter IKT-S-I Services und Leiter Technologie & Sicherheit;
- Realisierung des Programmes JOINING FORCES, welches grosse kulturelle, organisatorische und inhaltliche Herausforderungen birgt.⁷⁷

⁷⁵ Bundesanwaltschaft – Schlussbericht zur Einschätzung der wesentlichen Risiken vom 22.11.2017.

⁷⁶ Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 der Verwaltungseinheiten, Band 2A, S. 51.

⁷⁷ Aufsichtssitzung vom 02.06.2020 – Stand Weiterentwicklung des Generalsekretariats der Bundesanwaltschaft, S. 2.

Die an erster Stelle erfolgte Einstufung der AB-BA als Top-Risiko für das Generalsekretariat ist unangebracht und zeugt von wenig Verständnis für das Gefüge der Institutionen. Die AB-BA regt an, die Einstufung der Top-Risiken umgehend zu revidieren.

8 Zu einzelnen Bereichen des Generalsekretariats

8.1 Stellvertretungen

Wie die AB-BA innerhalb der Inspektion feststellte, bestanden im Generalsekretariat mehrere leitende Funktionen, die über keine Stellvertretungen verfügten. Der Generalsekretär hielt fest, immer, wenn eine Person in einem Service des Generalsekretariats ausfalle, sei auch der Service selber gefährdet.⁷⁸ Dem ehemaligen Bundesanwalt Lauber war dies bewusst, wie er gegenüber der AB-BA ausführte. Generell stelle sich die Frage, wie weit die Bundesanwaltschaft dem Prinzip «Ein-Mann-ist-kein-Mann» nachleben müsse, ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, sie blähe das Generalsekretariat auf.⁷⁹ Das Prinzip «Ein-Mann-ist-kein-Mann» unterstützte Bundesanwalt Lauber jedoch im Grundsatz.

Die AB-BA regt an, die Stellvertretungen der leitenden Kaderfunktionen innerhalb des Generalsekretariats durchgängig sicherzustellen, falls nötig durch Funktionen ausserhalb des eigenen Bereichs.

8.2 Dem Generalsekretär direkt unterstellte Funktionen

Wie die AB-BA weiter feststellte, sind dem Generalsekretär gemäss Organigramm des Generalsekretariats 13 Funktionen direkt unterstellt.⁸⁰ Da er gleichzeitig die Leitung des Bereichs BA Führung und Steuerung in Doppelfunktion wahrnimmt, sind deren zwölf Funktionen durch den Generalsekretär zu qualifizieren. Daneben führt der Generalsekretär zusätzlich mit einem 20%-Pensum das Programm JOINING FORCES. Gegenüber der AB-BA führte der Generalsekretär aus, die Grenze der führbaren direktunterstellten Funktionen liege bei etwa zehn. Vor der Reorganisation der Bundesanwaltschaft habe es jedoch Führungsspannen von 20 bis 30 Personen gegeben.

Innerhalb der Inspektion gewann die AB-BA den Eindruck, der Generalsekretär sei überlastet. Wie die von der AB-BA befragten Mitarbeitenden unter anderem ausführten, sei sein Büro phasenweise mit der Beantwortung von E-Mails kaum nachgekommen. Der ehemalige Bundesanwalt Lauber bestätigte dies gegenüber der AB-BA. Seit dem Generalsekretär jedoch eine Assistenz zur Verfügung gestellt wurde, habe sich das Problem entschärft. Weiter war

⁷⁸ Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 3 (vom Generalsekretär nicht validiert).

⁷⁹ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 12.

⁸⁰ Wissenschaftlicher Mitarbeiter Strafverfahren / Wirtschaft / Politik; Unternehmensarchitektin; Sicherheitsexperte / Beauftragter Informationssicherheit; Leiterin BA Entwicklung; Leiter BA Führung und Steuerung (die Funktion wird durch den Generalsekretär selber wahrgenommen); Leiterin BA Betrieb; Referentin BA / GL; Assistentin des Generalsekretärs; Unternehmensentwicklerin Junior; Leiterin Human Resources; Leiter Finanzen; Leiterin Führungsassistenz; Staatsanwältin des Bundes / Leiterin Rechtsdienst.

sich Bundesanwalt Lauber bewusst, dass der Generalsekretär viele Hüte trage.⁸¹ Dies sei teils gewollt gewesen und teils historisch gewachsen.

Die AB-BA regt an, die Anzahl der Direktunterstellten des Generalsekretärs zu reduzieren und auf die Wahrnehmung von Doppelfunktionen durch ihn zu verzichten. Für die Leitung des Programms JOINING FORCES hat die Bundesanwaltschaft mit dem Voranschlag 2021 finanzielle Mittel für eine Projektleiterstelle beantragt. Die AB-BA unterstützte diesen Antrag. Der Generalsekretär kann so weiter entlastet werden.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts wies die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass drei Funktionen dem Generalsekretär nur temporär unterstellt seien.⁸²

8.3 Rechtsdienst

8.3.1 Aufgaben

Für die operativen Abteilungen der Bundesanwaltschaft erbrachte der Rechtsdienst zum Zeitpunkt der Inspektion folgende Dienstleistungen:

- Ämterkonsultationen: Der Rechtsdienst ist hier der «Single Point of Contact»; er zieht die potenziell thematisch betroffenen operativen Einheiten für die Erarbeitung der Stellungnahmen bei;
- Rechtssetzungsaufgaben der Bundesanwaltschaft;
- Beantwortung parlamentarischer Anfragen;
- Beantwortung von Bürgeranfragen;
- Datenschutzstelle der Bundesanwaltschaft;
- Rechtsauskünfte zuhanden sämtlicher Organisationseinheiten der Bundesanwaltschaft;
- Prozessführung / Prozessteilnahme bzw. Redaktion der Eingaben (Staatshaftungsklagen, Verwaltungsstrafverfahren);
- Beschaffungsrecht;
- Urteilsmonitoring;
- Behandlung von Gesuchen um Einsicht in abgeschlossene oder archivierte Dossiers der BA.

⁸¹ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 6.

⁸² Die Funktion Unternehmensarchitektin werde künftig durch den Leiter Technologie und Sicherheit im Bereich BA-Entwicklung geführt. Beim wissenschaftlichen Mitarbeiter Strafverfahren / Wirtschaft / Politik handle es sich um einen Spezialfall, über dessen zukünftige Entwicklung die Geschäftsleitung zu entscheiden habe; Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 14.

Die AB-BA hat vom Rechtsdienst einen positiven Eindruck gewonnen. Die operativen Schnittstellen wurden konstruktiv gepflegt. Der zentrale Rechtsdienst konnte die operativen Einheiten wirksam entlasten, indem er Pflichtaufgaben der Bundesanwaltschaft wahrnahm, die mit dem Kerngeschäft der Strafverfolgung nicht direkt zu tun hatten. Der Rechtsdienst entlastete so dann den Kommunikationsdienst, indem er sich der Bürgerbriefe annahm. Den Arbeitsanfall konnte der Rechtsdienst jedoch oft nicht in der ihm zur Verfügung stehenden Zeit erledigen, wie er gegenüber der AB-BA ausführte; personelle Reserven bestünden keine.⁸³

Dem Rechtsdienst war, wie er gegenüber der AB-BA ausführte, nicht bekannt, welche Stelle innerhalb des Generalsekretariats das revisionsbedürftige Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft bearbeitete (vgl. dazu oben Ziffer 2.3).

8.3.2 Beschaffungswesen

Zum Zeitpunkt der Befragungen durch die AB-BA war vorgesehen, den Rechtsdienst künftig zum Kompetenzzentrum der Bundesanwaltschaft für Beschaffungsrecht zu entwickeln. Die Beschaffungsverträge der Bundesanwaltschaft sollten den Rechtsdienst gemäss einem vorgegebenen Prozess passieren.

Anlässlich der Befragung durch die AB-BA bestand für Beschaffungsfragen eine Zuständigkeit innerhalb des Generalsekretariats im Rechtsdienst, aber auch bei einer Juristin in der Organisationseinheit Führungsassistentin. Ebenso stellte die AB-BA fest, dass innerhalb des Generalsekretariats die Unterschriftenberechtigungen nicht klar geregelt waren.

Die AB-BA regt eine klare Strukturierung des Beschaffungswesens der Bundesanwaltschaft, die Definition eindeutiger Verantwortlichkeiten sowie die Regelung der Unterschriftenberechtigungen an. Angesichts des Prüfberichts der EFK vom 20. April 2020⁸⁴ verzichtet die AB-BA innerhalb des vorliegenden Inspektionsberichts auf die Formulierung von gesonderten Empfehlungen.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts erklärte die Bundesanwaltschaft, die Anregungen würden zum Teil bereits realisiert, zum Teil würden die Zuständigkeiten bezüglich Beschaffungen im Projekt «Grundlagen Beschaffungsmanagement» analysiert und allenfalls angepasst. Die Stelle bei der Führungsassistentin sei insbesondere für die Erstellung der Standardverträge und die Pflege des Vertragsmanagements zuständig. Sobald sich neue beschaffungsrechtliche Frage stellten, werde der Rechtsdienst involviert. Die

⁸³ Protokoll Befragung Leiterin Rechtsdienst, S. 11.

⁸⁴ Bericht «Beschaffungsprüfung – Bundesanwaltschaft» der EFK vom 20.04.2020.

Neuformulierung oder Änderung von Standardvertragsbestandteilen falle in die Zuständigkeit des Rechtsdienstes wie auch die Prüfung von Nicht-Standardverträgen. Die Unterschriftenregelung betreffend Beschaffungen sei von der Geschäftsleitung genehmigt und zwischenzeitlich in Kraft gesetzt worden. Ein Teil der Empfehlungen der EFK sei ebenfalls bereits umgesetzt.⁸⁵

8.3.3 Gesetzes- und Urteilsmonitoring

Beim Gesetzesmonitoring geht es um für die Bundesanwaltschaft relevante Gesetze, die geplant sind oder revidiert werden sollen (Bsp.: Revision StPO). Wie der Rechtsdienst zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen ausführte, wurde die verselbständigte Bundesanwaltschaft teils während den Vernehmlassungen der Bundesverwaltung vergessen. Deswegen betrieb der Rechtsdienst ein wöchentliches Monitoring der laufenden Gesetzgebungsprojekte des Bundes, so dass die Bundesanwaltschaft innerhalb der Ämterkonsultationen oder Vernehmlassungen Stellung nehmen konnte.⁸⁶ Die AB-BA erachtete dies als sinnvoll.

Gemäss Ausführungen der Bundesanwaltschaft gegenüber der AB-BA, werde sie inzwischen bei Ämterkonsultationen regelmässig berücksichtigt.⁸⁷

Beim Urteilsmonitoring geht es um Entscheide, die für die Bundesanwaltschaft von übergeordneter Bedeutung sind. Primär sind es solche, bei denen die Bundesanwaltschaft Partei ist. Aus Kapazitätsgründen konnte diese Aufgabe bis zum Zeitpunkt der Inspektion vom Rechtsdienst nicht genügend wahrgenommen werden.

Aus Sicht der AB-BA sollten die Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mindestens das Monitoring der sie betreffenden Urteiledirekt betreiben. Es gehört zu ihren unabdingbaren Kernaufgaben, und es sollte auch relevante Entscheide des Bundesgerichts, in denen die Bundesanwaltschaft nicht Partei war, umfassen. Der Rechtsdienst könnte die Urteilswürdigungen der Deliktfeldverantwortlichen allenfalls systematisch zusammenfassen und innerhalb der Bundesanwaltschaft allgemein zugänglich machen. Gemäss dem Rechtskonsulenten des ehemaligen Bundesanwalts bestand zum Zeitpunkt der Inspektion der AB-BA innerhalb der Bundesanwaltschaft die Wissensplattform «eKarto». Die Plattform habe von den Einträgen der Juristinnen und Juristen, insbesondere der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gelebt, welche die zahlreichen Gerichtsentscheide in den Verfahren generierten. Das Thema der Wissensplattform sei innerhalb der Bundesanwaltschaft in den Jahren vor der Inspektion der AB-BA jedoch nicht mehr aktuell gewesen.

⁸⁵ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 14 f.

⁸⁶ Protokoll Befragung Leiterin Rechtsdienst, S. 4.

⁸⁷ Aufsichtssitzung vom 14.09.2020.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft aus, die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit Deliktfeldverantwortung würden zwischenzeitlich das Urteilsmonitoring in ihrem Deliktsbereich sicherstellen. Das Thema der Wissensplattform werde seit 2018 unter dem Projekt HELENE geführt, das einen digitalen Arbeitsplatz einführen wolle, der Kollaboration und Wissensarbeit auf einer modernen technologischen Infrastruktur ermögliche.⁸⁸

8.3.4 Verhältnis des Rechtsdienstes zum Rechtskonsulenten des ehemaligen Bundesanwalts

Der im persönlichen Büro des Bundesanwalts angesiedelte Rechtskonsulent beriet zum Zeitpunkt der Inspektion den Bundesanwalt und die Geschäftsleitung in rechtlichen Fragen aber auch in strategischer Hinsicht. Er war dafür besorgt, dass die Interessen der Bundesanwaltschaft als Institution bestmöglich gewahrt blieben. Der frühere Bundesanwalt Lauber und die Geschäftsleitung erteilten ihm die Aufträge. Ansonsten nahm der Rechtskonsulent folgende Aufgaben wahr:

- Betreuung von Gesetzgebungsverfahren, bei denen nicht der Rechtsdienst die Federführung innehatte;
- Bearbeitung von vertraulichen Geschäften oder Stellungnahmen an Externe;
- Vorbereitung von Weisungen des Bundesanwalts;
- Vornahme der fachlichen Kontrolle des Verfahrenshandbuchs und des Organisationsreglements;
- Vorbereitung von Referaten und Verfassen von Aufsätzen des Bundesanwalts;
- Mitarbeit am Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft;
- Begleitung des Bundesanwalts in Führungsgesprächen mit Mitarbeitenden;
- Beizug im Rahmen der Länderprüfungen durch internationale Organisationen;
- Sicherstellung der Schnittstelle zwischen Geschäftsleitung und Rechtsdienst;
- Bearbeitung von Aufträgen der Aufsichtsorgane oder parlamentarischer Kommissionen mit juristischem Gehalt;
- Kontakt mit anderen Behörden wie BJ, fedpol, NDB, KKJPD, SSK oder kantonalen Staatsanwaltschaften.

Nebst dem Generalsekretär stellte der Rechtskonsulent die für den ehemaligen Bundesanwalt Lauber wichtigste Person zur Führung der Bundesanwaltschaft dar. Für Bundesanwalt Lauber war es wichtig, wie er gegenüber der AB-BA ausführte, dass der in seinem Büro angesiedelte

⁸⁸ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 15.

Rechtskonsulent eine durchaus einflussreiche Stellung einnahm und nicht zuletzt die Produkte des Rechtsdienstes gleichsam validierte.⁸⁹

An den Geschäftsleitungssitzungen war der Rechtskonsulent ständiger Teilnehmer. Zwischen Bundesanwalt Lauber und ihm bestand ein besonderes Vertrauensverhältnis, ähnlich einem persönlichen Mitarbeiter, wie der Rechtskonsulent gegenüber der AB-BA erläuterte. Bei Weisungen des Bundesanwalts sei die spezielle Nähe von Vorteil gewesen. Dem Rechtsdienst seien die Weisungen ebenfalls vorgelegt worden.

Anträge des Rechtsdienstes trug der Rechtskonsulent in die Geschäftsleitung und nahm dabei eine Qualitätskontrolle vor. Ebenso lag die Endredaktion der Antwortentwürfe der Bundesanwaltschaft auf parlamentarische Vorstösse zu Händen der AB-BA bei ihm.⁹⁰ Themen, die mehr als drei Tage benötigten, waren jedoch aufgrund den Tagesaktualitäten schwierig zu bearbeiten, wie der Rechtskonsulent der AB-BA erläuterte. Der Wunsch nach einer vertieften Auseinandersetzung mit einem bestimmten Thema sei insofern unerfüllbar geblieben.

Die AB-BA stellte fest, dass die Überarbeitung des Verfahrenshandbuches der Bundesanwaltschaft in fachlicher Hinsicht zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen Aufgabe des Rechtskonsulenten war und nicht des Rechtsdienstes. Künftig würden die drei Handbücher (Verfahrenshandbuch, Gerichtspolizeiliches Handbuch, Organisationshandbuch) der Bundesanwaltschaft jedoch – in Abweichung der oben aufgelisteten Aufgaben des Rechtskonsulenten – vom Rechtsdienst bearbeitet, wie der Generalsekretär gegenüber der AB-BA ausführte (Projekt HELENE).⁹¹

Die Zuständigkeiten zwischen dem Rechtskonsulenten und dem eigentlichen Rechtsdienst waren zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen nicht abschliessend geklärt: Der Übergang zwischen dem Rechtsdienst und ihm gestalte sich fliegend, wie der Rechtskonsulent der AB-BA erklärte.⁹² Er beurteilte, inwiefern der Bundesanwalt und die Geschäftsleitung einzubeziehen seien. An den Teamsitzungen des Rechtsdienstes nahm der Rechtskonsulent jedoch nicht teil. Mit der Leiterin des Rechtsdienstes oder den Mitarbeitenden führte er einen direkten, punktuellen Austausch. Vor allem bei den Mitarbeitenden des Rechtsdienstes konnte dies potenziell zu Frustrationen führen, da die Position der Leitung des Rechtsdienstes gegen aussen und gegenüber der Geschäftsleitung geschwächt wurde und dem Rechtsdienst der direkte

⁸⁹ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 6 f.

⁹⁰ Nach Art 118 Abs. 4^{bis} Parlamentsgesetz (SR 171.10) richten sich parlamentarische Vorstösse an die AB-BA, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der Bundesanwaltschaft oder ihrer Aufsichtsbehörde beziehen.

⁹¹ Entwicklung und Einführung eines digitalen Arbeitsplatzes; BA Projektplanung – FactSheet vom 03.02.2020, S. 16.

⁹² Protokoll Befragung Rechtskonsulent, S. 2.

Zugang zum Bundesanwalt bzw. der engeren und erweiterten Geschäftsleitung, abgesehen von informellen Gesprächen, verwehrt blieb. Der Rechtskonsulent führte dazu gegenüber der AB-BA aus, der Rechtsdienst habe bei Direktionsgeschäften meist nicht über die nötige Gesamtsicht verfügt.

Der Rechtskonsulent wirkte in der Einschätzung der AB-BA teils wie der eigentliche Leiter des Rechtsdienstes, indem er faktisch Aufgaben der Leiterin des Rechtsdienstes wahrnahm. Obwohl auf der persönlichen Ebene zwischen dem Rechtskonsulenten und der Leiterin des Rechtsdienstes ein praktikabel eingespielter *modus vivendi* etabliert war, scheint der AB-BA eine derartige Rollenteilung grundsätzlich problematisch, denn sie kann zu Komplikationen, Doppelspurigkeiten und Widersprüchen in der juristischen Arbeit führen. Eine Validierung der Produkte eines funktionierenden und kompetenten Rechtsdienstes im Generalsekretariat durch eine weitere Stelle ist zudem nicht nötig.

Nach Ansicht der AB-BA ist die Funktion des Rechtskonsulenten deswegen in den Rechtsdienst zu integrieren oder aber mit der Funktion der Leiterin bzw. des Leiters des Rechtsdienstes zu vereinheitlichen. Die Integration in den Rechtsdienst schliesst nicht aus, dass der Rechtskonsulent weiterhin persönliche Aufträge der Bundesanwältin oder des Bundesanwaltes ausführt. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die Funktion des Rechtskonsulenten aufzuheben und ihn künftig als «Referenten» bzw. «persönlichen Mitarbeitenden» mit eingeschränkten Aufgaben zu bezeichnen.

AB-BA_10_2020 – Funktion des Rechtskonsulenten

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

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung richtet sich an den neuen Bundesanwalt oder die neue Bundesanwältin, welche / r schlussendlich über deren Umsetzung zu befinden haben wird.

An dieser Stelle sei dennoch folgende Überlegung angebracht: Wie die Aufgabenaufstellungen aufzeigen, decken sich die Aufgaben des Rechtskonsulenten (Direktionsgeschäfte) nicht mit jenen des Rechtsdienstes (Rechtsdienstgeschäfte). Praktische Probleme in der Koordination der Tätigkeiten des Rechtskonsulenten und des Rechtsdienstes gibt es nicht. Es zeigt sich vielmehr, dass beim Rechtskonsulenten eine Spezialisierung vorliegt, welche in Abstimmung

mit den konkreten Bedürfnissen der Leitung der Bundesanwaltschaft definiert wurde. Die aktuelle Funktionsbezeichnung ist insofern zutreffender, als Bezeichnungen wie «Referent» oder «persönlicher Mitarbeiter» in anderen Organisationen für andere Profile verwendet werden, welche nicht das Aufgabengebiet des Rechtskonsulenten widerspiegeln.

Bemerkungen der AB-BA zur Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Es scheint erstaunlich, dass für die Leitung der Bundesanwaltschaft, die aus erfahrenen Juristinnen und Juristen besteht, ein spezieller, insbesondere strategisch ausgerichteter Rechtskonsulent als notwendig angesehen wird. Offensichtlich nahm der Rechtskonsulent vor allem die Funktion eines persönlichen Mitarbeiters des ehemaligen Bundesanwalts wahr. Der Rechtsdienst hingegen muss spezifische Fragen neutral und rechtswissenschaftlich korrekt bearbeiten; er dient so der Leitung der Bundesanwaltschaft am besten. Seine Leiterin oder sein Leiter ist ad hoc durch die Geschäftsleitung beizuziehen. Es liegt an der neuen Bundesanwältin oder am neuen Bundesanwalt zu entscheiden, ob sie oder er eine persönliche Mitarbeiterin oder einen persönlichen Mitarbeiter benötigt.

8.4 Urteilsvollzug

8.4.1 Aufgaben

Gemäss Art. 75 StBOG vollzieht die Bundesanwaltschaft die Entscheide der Strafbehörden des Bundes, wenn die Kantone nicht zuständig sind. Sie bezeichnet dafür eine Stelle, die nicht mit der Untersuchung und Anklageerhebung betraut ist. In der Umsetzung hat die Bundesanwaltschaft den Bereich «Urteilsvollzug» geschaffen.

Seit der Durchführung der Inspektionsbefragungen wurde der Urteilsvollzug in den übergeordneten Bereich BA Services integriert. Beim Urteilsvollzug handelt es sich um einen operativen Bereich innerhalb des Generalsekretariats. Die organisatorische Ansiedlung wurde vor dem Hintergrund der Unabhängigkeit des Vollzugs von den verfahrensführenden Einheiten innerhalb der Bundesanwaltschaft vorgenommen.

Der Urteilsvollzug beinhaltetete zum Zeitpunkt der Inspektion sämtliche Vollzugsaufgaben wie Fakturierung, Auszahlungen an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Auszahlung von Entschädigungen an Beschuldigte, Vollzugsmeldungen an die Kantone betreffend zu vollziehende Strafen, Mitteilungen an MROS über Verfahrensabschlüsse bzw. rechtskräftige Entscheide, Durchsetzung von Ersatzforderungen und Mitteilungen an das Bundesamt für Justiz zwecks Eintrag in das Strafregister.

Der grössere Teil der operativen Tätigkeit des Bereichs betraf den Vollzug von Entscheiden der verfahrensführenden Einheiten der Bundesanwaltschaft. Daneben vollzog der Bereich Urteilsvollzug auch Urteile des Bundesstrafgerichts. Im Jahr 2017 wurden etwa 500 Verfügungen vollzogen;⁹³ bei einem Drittel handelte es sich um Autobahnvignetten-Fälle, die zwischenzeitlich weggefallen sind. Über ein internes Fristenmanagement verfügte der Bereich Urteilsvollzug nicht, hingegen verfügte er über eine Fall- und Aufgabenpriorisierung.⁹⁴

Aufgrund des Wegfalls der Vignettenfälle und des absehbaren Auslaufens von Fällen, auf die noch alte Verfahrensordnungen anwendbar waren, regt die AB-BA an, die personelle Dotation der Organisationseinheit Urteilsvollzug im Sinne einer Verkleinerung zu prüfen; zudem regt die AB-BA im Sinne einer Qualitätssicherung die Einführung eines internen Fristenmanagements an, auch für den Fall, dass keine gesetzlichen Fristen bestehen.

In der Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Berichts wies die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass die Arbeitslast des Bereichs Urteilsvollzug seit den Inspektionsbefragungen deutlich angestiegen sei. Namentlich Gerichtsurteile wie im Fall MUS oder im Usbekistan-Komplex, bei denen Ersatzforderungen auch im Ausland zu vollziehen seien, bedeuteten einen hohen Vollzugsaufwand und Ressourceneinsatz. Weiter führte die Bundesanwaltschaft aus, der Wegfall der Vignettenfälle sei kompensiert worden, indem der Bereich Urteilsvollzug in die Unterstützung des Service SEFI eingebunden worden sei und somit einen neuen Aufgabenbereich zugewiesen erhalten habe. Zudem habe der Bereich Urteilsvollzug seit Anfang 2020 zusätzliche Aufgaben aus dem Sprachdienst übernommen. Die Auslastung des Bereichs sei somit konstant geblieben.⁹⁵

Die AB-BA wird sich im Laufe des Jahres 2021 zum Bereich Urteilsvollzug durch die Bundesanwaltschaft detaillierter informieren lassen.

8.4.2 Vollzugsmodell von Entscheiden der Bundesanwaltschaft

Zum Zeitpunkt der Inspektion wurden rechtskräftige Strafbefehle an den Bereich Urteilsvollzug gesandt, der die Verfügungen scannte und im Posteingangsordner ablegte. Danach erfolgte die interne Verteilung auf die Sachbearbeitenden, gefolgt von der Eröffnung im JURIS-Dossier. Bis ein Fall erfasst wurde, dauerte es aufgrund von Triage und Scanning etwa eine Woche.

⁹³ Aktennotiz «Aufstellung der Anzahl Verfügungen im Urteilsvollzug pro Jahr» vom 20.09.2018: 2011: 151; 2012: 300; 2013: 480; 2014: 500; 2015: 500; 2016: 700; 2017: 550; 2018: 238 (bis dato).

⁹⁴ Priorisierung bzw. Kontrolle von Aufgaben, die entweder mit gesetzlichen Fristen versehen sind (Mitteilung an das Bundesamt für Justiz zwecks Eintrag in das Strafregister) oder Rechtsverzögerungsbeschwerden zur Folge haben können (z. B. Freigabe von Vermögenswerten, Entschädigungsauszahlungen an Beschuldigte und Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte).

⁹⁵ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 16.

Danach dauerte es zehn Tage bis zur Erstellung und weitere zwei Wochen bis zur Auszahlung der Entschädigung. Vordefinierte Fristen bestanden nicht.

Das Inkasso übernahm die zentrale Inkassostelle des Bundes, welche die Bundesanwaltschaft bei Rechtsvorschlägen gegen Betreibungen ebenfalls entlastete. Ein Fall war abgeschlossen, wenn das Geld eintraf oder die Forderung abgetreten wurde. Die Zusammenarbeit mit der zentralen Inkassostelle des Bundes erscheint der AB-BA zweckmässig.

8.4.3 Compliance

Gemäss dem von der AB-BA edierten Funktionsprofil gehörte Compliance / IKS («Bundesstraßprozess») zur Rolle der Leitung des Bereichs Urteilsvollzug. Der Bereich Urteilsvollzug richtete sich für die Compliance an der Strafprozessordnung aus. Ansonsten sei das Thema Compliance, wie sich der Bereich gegenüber der AB-BA äusserte, innerhalb der Bundesanwaltschaft eher auf kleiner Flamme gehalten worden.⁹⁶ Eine zentrale Stelle für Compliance innerhalb des Generalsekretariats bestand zum Zeitpunkt der Inspektion nicht. Zudem stellte die AB-BA fest, dass innerhalb des Generalsekretariats nicht durchwegs klar war, was der Begriff «Compliance» bedeutete. Der damalige Bundesanwalt Lauber definierte den Begriff, als «in Übereinstimmung sein mit den entsprechenden Vorschriften (Finanzen, Beschaffung)».⁹⁷

Wie der Generalsekretär gegenüber der AB-BA ausführte, sei die Compliance auf verschiedenen Stufen sichergestellt worden. Die Verantwortung wurde über das ganze Generalsekretariat verteilt. Durch das Outsourcing an die Eidgenössische Finanzverwaltung und das EPA war die Bundesanwaltschaft gemäss dem Generalsekretär in den Kernbereichen bereits abgedeckt. Die Compliance müsse vernünftig sein. Jedoch reiche es nicht, sich nur auf die Strafprozessordnung zu berufen. Der ehemalige Bundesanwalt Lauber erläuterte gegenüber der AB-BA, in einzelnen Bereichen habe die Bundesanwaltschaft über Compliance-Abläufe verfügt. Die Abteilungsleitenden und der Generalsekretär würden die Compliance sicherstellen. Die Hauptverantwortung liege jedoch bei der Verfahrensleitung. Die Compliance im Rahmen des Vollzugs liege sodann beim Bereich Urteilsvollzug. In seinem dritten Mandat wollte Bundesanwalt Lauber das Thema Compliance intern angehen, wie er gegenüber der AB-BA erklärte.

Die AB-BA regt an, zu prüfen, wie die Compliance innerhalb der Bundesanwaltschaft generell verstärkt werden kann. Die Revision des Organisationshandbuchs bietet sich an, dazu konkrete Überlegungen anzustellen.

⁹⁶ Protokoll Befragung Leiterin Urteilsvollzug, S. 8.

⁹⁷ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 10.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts wies die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass insbesondere das operative Verfahrenscontrolling einen substantiellen Beitrag zur Compliance leiste, zumal die Anwendung und die Einhaltung der StPO die Haupttätigkeiten der Bundesanwaltschaft darstellten.⁹⁸

Die AB-BA hat das unter Leitung der beiden Stellvertretenden Bundesanwälte stehende operative Verfahrenscontrolling im Juni 2020 innerhalb einer Inspektion geprüft und wird ihre Erkenntnisse in einem separaten Inspektionsbericht zusammenfassen.

8.4.4 Haftliste

Zum Zeitpunkt der Inspektion nahm der Bereich Urteilstvollzug die Einträge in die Haftliste auf der Basis der Meldungen der verfahrensführenden Abteilungen vor. Damit die Rechnungskontrolle im Verhältnis zu den Kantonen ermöglicht wurde, sollte die Liste überarbeitet werden. Wie die AB-BA feststellte, wurde die Haftliste den verfahrensführenden Bereichen zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen während sechs Monaten nicht zugestellt. Während diesem Zeitraum war diesen ausserhalb der eigenen Abteilung unbekannt, welche Personen sich aufgrund von Anordnungen der Bundesanwaltschaft in Haft befanden.

In der Einschätzung der AB-BA ist die Führung der Haftliste zu überdenken; eine systematische, zeitnahe Führung der Liste muss sichergestellt werden. Der zentrale Überblick über alle Haftfälle ist nicht zuletzt für das operative Verfahrenscontrolling durch die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte ebenfalls bedeutsam, müssen doch Haftfälle priorisiert behandelt werden. Andererseits ist zu trennen zwischen Haft, welche die operativen Einheiten betrifft (Untersuchungshaft, Sicherheitshaft, vorzeitiger Strafantritt) und Haft, die als Vollzug nach einem Strafbefehl / Urteil erfolgt. Ersteres ist Sache der fallführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, letzteres ist klassischer Urteilstvollzug und betrifft die Kernaufgabe der operativen Abteilungen nicht. Die AB-BA regt an, die Haftliste in Haftfälle zu trennen, welche die operativen Einheiten betrifft, und Haftfälle, die dem Vollzug dienen. Die Haftliste sollte den operativen Abteilungen proaktiv zugänglich gemacht werden, und sie muss fortlaufend aktualisiert werden.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft aus, die Haftliste werde fortlaufend optimiert, wobei die Überlegungen der AB-BA bereits eingeflossen und teilweise umgesetzt worden seien. Die Haftfälle seien dem operativen Verfahrenscontrolling bereits dadurch bekannt, dass sie von den Verfahrensleitungen

⁹⁸ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 16.

auf den Fall-Infos (die der AB-BA ebenfalls periodisch zugestellt werden) verzeichnet würden.⁹⁹

8.5 Finanzen

8.5.1 Aufgaben und Budgetierung

Kernaufgaben des Bereichs Finanzen im Generalsekretariat waren zum Zeitpunkt der Inspektion der Budgetprozess und die Arbeit mit den Leistungsverrechnungen des BBL, BIT, VBS (Transport, Treibstoff, Flüge) und dem Informatik Service Center EJPD (ISC EJPD). Der Leiter Finanzen erarbeitete die Monatsabschlüsse und den Jahresabschluss. Die AB-BA hat vom Bereich Finanzen anlässlich der Inspektion einen grundsätzlich guten Eindruck erhalten.

Bei den Standardfinanzen unterscheide sich die Bundesanwaltschaft von keinem anderen Bundesamt, wie der Generalsekretär gegenüber der AB-BA ausführte. Wichtig sei, dass die Führung der Finanzen und das Controlling von der Bundesanwaltschaft selber wahrgenommen würden.

Die Bundesanwaltschaft verfügt über ein Globaldbudget.¹⁰⁰ Die Budgetierung nahm das Generalsekretariat zum Zeitpunkt der Inspektion auf verhältnismässig einfache Weise vor, indem es auf einem Vierjahresschnitt basierte. Der Bereich Finanzen bezeichnete gegenüber der AB-BA einen grossen Teil der Kosten der Bundesanwaltschaft als langfristig variabel. In der Budgetierung bestanden vor allem bei Haftuntersuchungskosten Unsicherheiten. Grösster Kostenblock der Bundesanwaltschaft bildete das Personal mit ca. 60% der Gesamtkosten.

Die Personalkosten konnte und kann die Bundesanwaltschaft, im Gegensatz zu den variablen Kosten, einigermassen steuern (etwa über die Prüfung der Wiederbesetzung von Stellen oder über neue Lohnklasseneinteilungen). Gemäss dem Bereich Finanzen war aufgrund der Kennzahlen ersichtlich, dass sich die Kostenentwicklung (Durchschnittslöhne) der Bundesanwaltschaft stabilisiert habe respektive rückläufig sei. Grundlegend beabsichtigte die Bundesanwaltschaft, bei gleicher Lohnsumme über mehr Personal zu verfügen.

⁹⁹ A.a.O., S. 17.

¹⁰⁰ Art. 30a ff. Finanzhaushaltsgesetz (SR 611.0; FHG).

8.5.2 Zusammenarbeit mit dem Dienstleistungszentrum Finanzen EFV

Für die einheitliche Rechnungslegung erlässt der Bund Vorgaben. Im Bund stellt die Bundesanwaltschaft eine der kleineren Einheiten dar. Die Organisation innerhalb des Generalsekretariats mit einem Leiter Finanzen und der Auslagerung aller Buchführungsprozesse an das Dienstleistungszentrum Finanzen der Eidgenössischen Finanzverwaltung wirkte in der Einschätzung der AB-BA deshalb effizient. Gegenüber dem Dienstleistungszentrum Finanzen EFV bestand eine wahrnehmbare Trennung in der Aufgabenerfüllung. Das Interne Kontrollsystem (IKS) übernahm die Bundesanwaltschaft ebenfalls vom Dienstleistungszentrum Finanzen EFV. Der Bereich Finanzen bezeichnete das System jedoch als zu umfangreich und zu detailliert für die Bundesanwaltschaft. Pro Jahr wies die Bundesanwaltschaft etwa 6'000 Rechnungen auf.

Die Schnittstellen schienen in der Einschätzung der AB-BA gut gelöst, und die Zusammenarbeit mit dem als sehr responsiv bezeichneten Dienstleistungszentrum Finanzen funktionierte. Fehlerquellen konnten bei der Debitorenbuchhaltung, beim Budgetumfang und bei den Personalkosten auftreten. Um dem entgegenzusteuern, baute die Bundesanwaltschaft ein monatliches Finanzcontrolling auf.

8.5.3 Kontakt mit der Geschäftsleitung

Obwohl er den Leiter Finanzen als Vorgesetzter qualifizierte, fungierte der Generalsekretär gleichzeitig als sein Stellvertreter. Gegenüber der AB-BA wurde der Generalsekretär aufgrund seiner Übersicht, Vision und Strategie als grosse Hilfe für den Bereich Finanzen bezeichnet, allerdings handle es sich organisatorisch nicht um eine Ideallösung. Nach Ansicht der AB-BA wäre eine bereichsinterne oder bereichsexterne Stellvertretungslösung vorzuziehen, womit der Generalsekretär weiter entlastet werden könnte (vgl. oben Ziffer 8.2). In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts wies die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass eine interne Stellvertretung im Aufbau sei; die Stellvertretung werde von der betreffenden Person bereits schrittweise wahrgenommen.¹⁰¹

Der Bereich Finanzen erstellte ein monatliches Kreditcontrolling und betrieb ein Reporting-System «Business Intelligence». Der Leiter Finanzen besprach dies regelmässig mit dem Generalsekretär, der als Geschäftsleitungsmitglied über die nötigen Informationen verfügte. Mit dem Bundesanwalt oder der Geschäftsleitung stand der Bereich Finanzen selten direkt in Kontakt. Die Geschäftsleitung wollte jeweils informiert werden, wenn eine finanzielle Ausnahmesituation vorlag. Solange sich die Bundesanwaltschaft innerhalb des Budgets bewegte, wurden die Finanzen ansonsten in der Geschäftsleitung nicht thematisiert. Bei Kosten von mehr als

¹⁰¹ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 17.

CHF 30'000 (z. B. bei umfangreichen Übersetzungen) mussten die Verfahrensleitenden ein Gesuch an die Geschäftsleitung stellen.

8.5.4 Kosten der Telekommunikationsüberwachungen

Die Steuerung der Kosten der Telekommunikationsüberwachungen lag innerhalb der Bundesanwaltschaft zum Zeitpunkt der Inspektion in der Verantwortung der Verfahrensleitungen. Begründet wurde dies gegenüber der AB-BA mit der operativen Natur der Tätigkeit. Sowohl die Leitung der Bundesanwaltschaft wie auch das Generalsekretariat verfügten denn auch über keine zentrale Übersicht, wie viele geheime Überwachungsmassnahmen (Art. 269 ff. StPO) aufgrund laufender Strafverfahren durch die operativen Abteilungen angeordnet bzw. durchgeführt wurden und welche Kostenfolgen diese nach sich zogen. Der ehemalige Bundesanwalt Lauber bestätigte dies gegenüber der AB-BA. Wie er ausführte, war alles, das mehr als CHF 30'000 kostete, der Geschäftsleitung zu melden. In der Tendenz hätten diese Informationen über das operative Verfahrenscontrolling in die Geschäftsleitung gelangen müssen. Die Verfahren seien jedoch nicht primär über die Kosten gesteuert worden. Die Bundesanwaltschaft verzichtete bewusst darauf, die Kosten der Telekommunikationsüberwachungen zu budgetieren.

Die AB-BA regt an, bei den Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten eine Übersicht aller durch die jeweilige Abteilung angeordneten geheimen Überwachungsmassnahmen (Art. 269 ff. StPO) zu führen.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft an, die für das operative Verfahrenscontrolling notwendigen Informationen zu den geheimen Überwachungsmassnahmen befänden sich auf den Fall-Infos.¹⁰² Aus Sicht der AB-BA sollte sich die neue Bundesanwältin oder der neue Bundesanwalt der Budgetierung der Kosten der Überwachungsmassnahmen und der damit verbundenen Ausgabenkontrolle annehmen.

8.6 Human Resources

8.6.1 Organisation des Bereichs

Der Bereich «Human Ressources» (HR) nimmt die HR-Aufgaben der Bundesanwaltschaft wahr: den Ein- und Austritt von Mitarbeitenden, die Begleitung der Mitarbeitenden während

¹⁰² A.a.O.

der Anstellung,¹⁰³ Behandlung persönlicher Anliegen der Mitarbeitenden bezüglich ihrer Anstellung, HR-Projekte und die Organisationsentwicklung. Einen Teil der HR-Aufgaben vergab die Bundesanwaltschaft zum Zeitpunkt der Inspektion extern (bspw. die Lohnauszahlungen oder die Sozialversicherungsabrechnungen). Damit die Koordination über die Abteilungen sichergestellt werden konnte, führte das Generalsekretariat eine quartalsweise HR-Steuerung ein.

Zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen nahm der Generalsekretär die Funktion des Leiters Human Resources wahr, obwohl im Alltag die Teamleiterin HR den Bereich führte. Gegenüber der AB-BA wurde dies damit begründet, dass es sich bei HR um eine Führungsthematik handle, die gelebt werden müsse und nicht delegiert werden solle. Zudem sei der Bereich HR so direkt in der Geschäftsleitung vertreten. Der damalige Bundesanwalt Lauber führte gegenüber der AB-BA weiter aus, dass er im HR eine zentrale Person seines Vertrauens benötigte. Es werde jedoch beabsichtigt, dass der Generalsekretär diese Funktion abgeben sollte. Mit der zwischenzeitlichen teilweisen Reorganisation des Generalsekretariats übernahm die Teamleiterin HR neu die Funktion der Leiterin HR. Die AB-BA begrüsst dies. Die Leitung des Bereichs wirkte umsichtig und erfahren; zudem wird der Generalsekretär so weiter entlastet (vgl. oben Ziffer 8.2).

Angesichts der überschaubaren Grösse der Bundesanwaltschaft und ihrer Selbstverwaltung erscheint der AB-BA die Auslagerung der standardisierten HR-Funktionen zweckmässig. Entsprechend war die Einheit Human Resources mit 1,5 FTE zur Wahrnehmung der Kernaufgaben (HR-Assistent) anlässlich der Inspektion adäquat dotiert.

Ob die im Bereich HR aufgeführten Mitarbeitenden mit der Funktion HR Business Partner, die in den operativen Abteilungen in Personalfragen eine beratende Aufgabe wahrnehmen, dort einen (positiven) Effekt erzielen, konnte die AB-BA im Rahmen der auf das Generalsekretariat fokussierten Inspektion nicht untersuchen.

8.6.2 Einzelfragen HR

Der Altersdurchschnitt der Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft lag Ende 2019 bei 39 Jahren. Die Landessprachen waren folgendermassen auf die Mitarbeitenden verteilt: 149 (Deutsch), 69 (Französisch) und 24 (Italienisch). 147 der Mitarbeitenden waren Frauen, 95 Männer.¹⁰⁴

¹⁰³ Z. B. Betreuung von Krankheitsfällen, Betreuung bei internen Problemen / Konflikten, Weiterentwicklung / Nachfolgeplanung oder Unterstützung von Führungskräften bei herausfordernden Situationen.

¹⁰⁴ Tätigkeitsbericht 2019 der Bundesanwaltschaft, S. 27; <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

8.6.2.1 Stellenbesetzungen

Zu besetzende Stellen in der Bundesanwaltschaft wurden durch den Bereich HR ausgeschrieben. Die Bewerbungen erfolgten regelmässig online. Die Linie nahm eine Vorselektion der Bewerbungen vor, wobei das HR die Vorstellungsgespräche organisierte. Ein HR Business-Partner wies auf Auffälligkeiten im Bewerbungsdossier hin und war in der Regel beim ersten Gespräch unter Verwendung eines Interview-Leitfadens anwesend. Im Sinne eines Vieraugenprinzips sollte sie oder er die Qualität der Rekrutierung sichern und den Anstellungsprozess steuern. Aufgrund der Reisezeit an die vier Standorte der Bundesanwaltschaft führte dies fallweise zu einem zeitlichen Mehraufwand für die HR-Mitarbeitenden.

Die Bundesanwaltschaft war um alle Bewerbungsdossiers froh, die eingeschickt wurden. Oberstes Credo war, wie der Bereich HR gegenüber der AB-BA ausführte, die richtige Person am richtigen Ort einzusetzen. Eine spezifische Auswahl aufgrund des Geschlechts habe die Bundesanwaltschaft nicht treffen können. In einigen Bereichen habe die Bundesanwaltschaft jedoch mehr Frauen als Männer rekrutiert.

8.6.2.2 Aus- und Weiterbildungen

Die Aus- und Weiterbildungen der Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft erfolgten zum Zeitpunkt der Inspektion extern und mussten via die Linie und das HR durch einen der beiden Stellvertretenden Bundesanwälte bewilligt werden. Über ein Personalentwicklungskonzept verfügte die Bundesanwaltschaft allerdings nicht. Ende 2018 stellte der Bereich HR gegenüber der AB-BA im Weiteren fest, dass er von den operativen Abteilungen noch zu wenig in die Nachfolgeplanungen einbezogen werde; es habe sich jedoch um ein grosses Thema gehandelt.¹⁰⁵ Zum Zeitpunkt der Befragungen durch die AB-BA bestanden Grundsätze zur Beteiligung an externen Weiterbildungen, wobei das HR die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden sicherstellte. Ein Reglement zur Beteiligung an externen Weiterbildungen befand sich in Erarbeitung. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft aus, das Reglement befinde sich seit dem 1. Juli 2020 in Kraft.¹⁰⁶

8.6.2.3 Einstufungen und Prämien

Jede Funktion innerhalb der Bundesanwaltschaft ist, analog der Bundesverwaltung, in eine Lohnklasse eingeteilt. Ausbildung, Erfahrung und Alter der Mitarbeitenden werden bei der Einstufung innerhalb der Lohnklasse berücksichtigt. Nachdem am Ende eines Jahres die Mitarbeitendengespräche stattgefunden hatten, wurde zum Zeitpunkt der Inspektion jeweils ein Vergleich sämtlicher Löhne der Mitarbeitenden pro Funktionen in der Bundesanwaltschaft im

¹⁰⁵ Die Bundesanwaltschaft unterhält das Projekt «Nachfolgeplanung» mit dem die konzeptionellen Grundlagen erarbeitet werden sollen; BA Projektplanung – FactSheet vom 03.02.2020, S. 13.

¹⁰⁶ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 18.

Sinne eines Controllings vorgenommen. Ende 2018 befanden sich etwa 30% der Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft am Plafond ihrer möglichen Lohnentwicklung innerhalb der jeweiligen Lohnklasse.

Wie der ehemalige Bundesanwalt Lauber gegenüber der AB-BA ausführte, musste er teilweise die Beurteilungen in den Personal- und Entwicklungsgesprächen (PEG) korrigieren. Da die Bundesanwaltschaft aus falschem Verständnis der Personalbeurteilungen über 90% als «sehr gut» beurteilte Mitarbeitende verfügte, seien die Lohnsteigerungen vor dem Hintergrund, dass alle Abteilungen über zu wenig Personal klagten, nicht mehr zu kontrollieren gewesen. Die Personalbeurteilungen seien reinen Gefälligkeiten gleichgekommen. Bundesanwalt Lauber wollte deswegen als Zielgrösse 85% der Mitarbeitenden als «gut» einstufen, ganz wenige als «sehr gut» und ganz wenige als «schlecht».¹⁰⁷

Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. i ist das Bundespersonalgesetz (BPG)¹⁰⁸ auch für Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft anwendbar. Gemäss Art. 15 BPG können Leistungs- und Spontanprämien ausgerichtet werden. Generell habe die Bundesanwaltschaft bei Prämienauszahlungen an die Mitarbeitenden für besondere Leistungen eine restriktive Haltung eingenommen, wie der Bereich Finanzen gegenüber der AB-BA ausführte. Schätzungsweise 10 bis 20% der Mitarbeitenden hätten jährlich eine Prämie von jeweils bis zu CHF 4'000 erhalten. Für die Erteilung von Leistungsprämien existierte ein Kriterien-Katalog. Über die Abteilungen bestand zum Zeitpunkt der Inspektion ein Austausch, damit die Verteilung der Prämien im Gleichgewicht blieb. Die Führungskräfte unterbreiteten den begründeten Vorschlag für eine Prämie via die Abteilungsleitenden. Bis zu einem Wert von maximal CHF 500 konnten Spontanprämien als Ausdruck der Wertschätzung durch die Abteilungsleitenden direkt ausgesprochen werden.

8.6.3 Nichtwiederwahl von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten

Die AB-BA befragte den damaligen Bundesanwalt Lauber, ob ein Prozess für die Wahl bzw. Nichtwiederwahl von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bestanden habe. Wie er ausführte, werde die Bundesanwaltschaft personalrechtlich stärker darauf achten, rechtzeitig Mahnungen gegenüber ungenügenden Mitarbeitenden auszusprechen. Dies gehe sehr weit und habe Auswirkungen auf die Personal- und Entwicklungsgespräch (PEG). Zwei Linien waren Bundesanwalt Lauber wichtig: Die tägliche Arbeit und das Verhalten, gespiegelt in den Berichten des operativen Verfahrenscontrollings und im PEG. Bundesanwalt Lauber wollte, wie er erklärte, bei personalrechtlichen Entscheiden nach den früher gesammelten Erfahrungen Missbrauchsvorwürfe vermeiden. Falls die Anforderungen für eine Nicht-Wiederwahl for-

¹⁰⁷ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 8.

¹⁰⁸ SR 172.220.1.

mell noch nicht erfüllt waren, wollte er sich im Zweifel gegen eine Nicht-Wiederwahl entscheiden. In der Regel war das Hauptproblem dieser ungenügenden Mitarbeitenden in der Einschätzung von Bundesanwalt Lauber nicht das Fachliche, sondern ihr persönliches Verhalten. Das Verhalten sei generell schwierig zu messen. Es gehe jeweils vor allem um die fehlende Führungskompetenz, wie Bundesanwalt Lauber ausführte.

Die AB-BA regt eine Weiterverfolgung des Themas durch die neue Bundesanwältin oder den neuen Bundesanwalt an.

8.6.4 Leistungszeiterfassung

Die Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft erfassen ihr Kommen und Gehen per Badge sowie ihre Absenzen. Ab der Lohnklasse 24 ist in Absprache mit den Vorgesetzten die Anwendung des an die Funktion gebundenen Vertrauensarbeitszeitmodells¹⁰⁹ möglich, womit diese Mitarbeitenden ihre Arbeitszeit nicht erfassen müssen. Dies entspricht den üblichen personalrechtlichen Regelungen im Bund.

Wie die AB-BA feststellte, wurde die Zeiterfassung von der Bundesanwaltschaft zum Zeitpunkt der Inspektion nicht als Führungsinstrument gesehen. Vor allem fehlten der Bundesanwaltschaft Informationen aus den operativen Abteilungen zur aufgewendeten Arbeitszeit pro Fall. Da der damit verbundene Aufwand als mühsam und aufwendig angesehen wurde, hatte man die früher etablierte Leistungszeiterfassung innerhalb der Bundesanwaltschaft abgeschafft. Viele Mitarbeitende würden die Zeitaufteilung zudem als Belastung empfinden, wie der Bereich HR ausführte.

Im Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts regte die AB-BA an, den zeitlichen Personalaufwand in den Fällen aufgrund der offensichtlichen Vorteile für das Controlling und die interne Ressourcenzuteilung gerade bei länger dauernden Verfahren und Verfahrenskomplexen zu erfassen. Dies nicht zuletzt, da die Mitarbeitenden in den operativen Abteilungen teils unregelmässige Arbeitsphasen aufweisen oder unter Umständen erhebliche Überzeit leisten müssen.

In ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf erläuterte die Bundesanwaltschaft, die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte hätten Vertrauensarbeitszeit und müssten die Arbeitszeit personalrechtlich nicht erfassen. Eine Erfassung der aufgewendeten Arbeitszeit pro Fall erfolge nicht. Eine solche Erfassung bringe kaum einen Mehrwert. Ihre praktische Anwendung in der Vergangenheit (im EJPD) habe zur Erkenntnis geführt, dass die Leistungszeiterfassung kein

¹⁰⁹ Angestellte mit Vertrauensarbeitszeit sind von der Erfassung der Arbeitszeit befreit. Sie können keine Mehrarbeit, Überzeit und Gleitzeit kompensieren. Für Angestellte der Lohnklassen 30–38 ist Vertrauensarbeitszeit obligatorisch (Art. 64b Bundespersonalverordnung [SR 172.220.111.3; BPV]).

wirksames Führungsinstrument gewesen sei. Der Aufwand für die Erfassung der Zeiten für jedes einzelne Verfahren habe sich als erheblich und deren Aussagekraft als gering erwiesen. Die Bundesanwaltschaft führe über Ziele, die erreicht werden müssten, nicht über Zeiten. Die Leistungszeiterfassung sei ein rückblickendes Controlling der bereits aufgewendeten Zeit, das über anfallende Arbeiten und damit eine prospektive Ressourcenzuteilung wenig Aufschluss geben könne. Sie sei mit anderen Worten ein «Rückspiegel» und kein Planungsinstrument.¹¹⁰

Bemerkungen der AB-BA zur Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Die AB-BA teilt die von der Bundesanwaltschaft in deren Stellungnahme formulierte Haltung.

8.7 Führungsassistenten

Die AB-BA gewann innerhalb der Inspektion vom Bereich Führungsassistenten einen positiven Eindruck; die Leitung des Bereichs verfügte über langjährige Berufserfahrung, die sich zu Gunsten der Leitung der Bundesanwaltschaft und des Generalsekretariats niederschlug. Wie der Bereich gegenüber der AB-BA ausführte, sei er historisch gewachsen.

8.7.1 Unterstellte Bereiche

- Im Bereich der Führungsassistenten war zum Zeitpunkt der Inspektion eine Juristin angesiedelt, die für das Vertragsmanagement Verträge mit ihren Eckdaten erfasste und sie beschaffungsrechtlich würdigte. Sie erarbeitete zudem die Verträge der Bundesanwaltschaft mit den externen Partnern. Vertragsvorlagen überarbeitete die Juristin in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst (vgl. oben Ziffer 8.3). Im Oktober 2020 war im Bereich nicht mehr eine Juristin, sondern eine auf drei Jahre befristet angestellte Fachspezialisten für das Vertragsmanagement zuständig.¹¹¹
- Die für die Bundesanwaltschaft bedeutsame «Zentrale Eingangsbearbeitung» (ZEB) war zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen als operative Organisationseinheit ebenfalls im Bereich Führungsassistenten angesiedelt. Wie der Bereich Führungsassistenten ausführte, müsse die ZEB nahe bei den Stellvertretenden Bundesanwälten angesiedelt sein. Fachlich tauschte sich die ZEB intensiv mit ihnen aus. Zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen war die Neuunterstellung der ZEB innerhalb des Generalsekretariats vorgesehen.

Die ZEB ist eine administrative Einheit, die alle Eingänge zentral in allen Landessprachen registriert, analysiert und triagiert, die nicht direkt mit bereits eröffneten Strafuntersuchun-

¹¹⁰ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 18.

¹¹¹ A.a.O.

gen in Zusammenhang stehen. Dazu gehören sämtliche Strafanzeigen, Ersuchen um Verfahrensübernahmen, MROS-Meldungen und Rechtshilfeersuchen. Die ZEB erfasst zudem sämtliche Berichte und Meldungen des NDB, der FINMA, der SIX sowie sämtliche Bewilligungen gemäss Art. 271 StGB. Weiter verwaltet die ZEB sämtliche Anträge auf Verlängerung von Observationen, die gemäss Art. 27. Abs. 2 StPO bearbeitet werden und führt die Cyber-Koordination sowie das Protokoll im Cyberboard. Auch betreibt die ZEB das Sekretariat des «Operativen Ausschusses des Bundesanwalts» (OAB), in welchem die Zuständigkeiten und andere strafprozessuale Vorfragen geklärt werden. Offensichtlich unbegründete Strafanzeigen erledigt die ZEB auf Anweisung des OAB-Leiters direkt. Summarisch prüft die ZEB ebenfalls die bei ihr eingehenden Rechtshilfeersuchen.¹¹²

Die Leitung der ZEB wird ebenfalls durch eine Juristin wahrgenommen, so dass die Leitung des übergeordneten Bereichs Führungsassistenten die ZEB zum Zeitpunkt der Inspektion weniger eng begleitete. Da dies Thema einer künftigen, separaten Inspektion bilden müsste, prüfte die AB-BA die ZEB innerhalb des Generalsekretariats nicht vertieft. In der Einschätzung der AB-BA scheint die Ansiedlung der ZEB im Generalsekretariat aufgrund ihrer Schnittstellen- und Triagefunktion jedoch adäquat.

Beispiel zum Mehrwert der ZEB: Vor der Schaffung der ZEB gingen MROS-Meldungen bei einem Abteilungsleiter ein. Dieser leitete die Meldungen an die einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte weiter. Ob ein Strafverfahren eröffnet wurde oder nicht, lag in deren Ermessen. Die ZEB bewirkte mit der Zentralisierung eine Vereinheitlichung innerhalb der Bundesanwaltschaft.

In der Einschätzung des Bereichs Führungsassistenten stellte die ZEB für die Bundesanwaltschaft einen Gewinn dar. Mit der zentralen Erfassung aller Eingänge konnten etwa Statistiken erstellt und die operativen Abteilungen entlastet werden. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts vermerkte die Bundesanwaltschaft, dass die ZEB in einem Projektvorhaben des Bereichs BA Entwicklung erschaffen und anschliessend in den Bereich der Führungsassistenten integriert worden sei.¹¹³

- Die dem Bereich Führungsassistenten unterstellte «Qualitätssicherung Geschäftsverwaltung» führte zum Zeitpunkt der Inspektion als Dienstleisterin zu Handen der operativen Abteilungen JURIS-Schulungen sowie Schulungen für die Verfahrensassistenten durch und erarbeitete Anleitungen, Dokumentationen, etc. Zur Durchführung von französisch- oder italienischsprachigen Schulungen wurden Verfahrensassistenten aus den operativen

¹¹² A.a.O.

¹¹³ A.a.O.

Abteilungen in der jeweiligen Muttersprache beigezogen. Gewisse Erfassungen der operativen Abteilungen im Geschäftsverwaltungssystem überprüfte die Qualitätssicherung laufend oder zu bestimmten Stichtagen.

Ausserhalb des Generalsekretariats waren die Leitenden Verfahrensassistenzen der operativen Abteilungen die wichtigsten Ansprechpersonen der Qualitätssicherung Geschäftsverwaltung; sie meldeten unter anderem den Schulungsbedarf der Mitarbeitenden in der Geschäftsverwaltung.

Der Bereich Führungsassistentz führte halbjährlich eine Verfahrensassistentz-Konferenz durch. Mit den leitenden Verfahrensassistenzen sollten zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen mindestens vierteljährliche Treffen stattfinden. Wie der Bereich Führungsassistentz gegenüber der AB-BA ausführte, konnten sich die Verfahrensassistenzen daneben bei Fragen direkt an ihn richten.

Vor allem hinsichtlich des jährlichen Reportings prüfte die Qualitätssicherung Geschäftsverwaltung die Erfassung der Meilensteine aller Verfahren, in denen Anklageschriften verfasst wurden. Eine zentrale Prüfung sämtlicher Dossiers vor der Anklage nahm die Qualitätssicherung Geschäftsverwaltung jedoch nicht vor. Die Qualitätssicherung in den zur Anklage kommenden Verfahren erfolgte durch die Leitenden Verfahrensassistenzen in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Verfahrensassistenzen. In Einzelfällen erfolgte eine Unterstützung durch die zentrale Qualitätssicherung.¹¹⁴

- Die ihr unterstellten Assistenzen der Geschäftsleitung betreute die Leitung Führungsassistentz eher formell.

8.7.2 Bestrebungen zur Vereinheitlichung innerhalb der Bundesanwaltschaft

Wie der Bereich Führungsassistentz gegenüber der AB-BA anlässlich der Inspektion ausführte, wurde versucht, etwa Vorlagen innerhalb der Bundesanwaltschaft zu vereinheitlichen und deren Verwendung durch die operativen Abteilungen durchzusetzen. Als Beispiel nannte der Bereich die neue einheitliche Bankeditionsverfügung der Bundesanwaltschaft. Der Bereich führte jedoch auch aus, dass im Einzelfall Ausnahmen gewährt würden.

Von der Schweizerischen Staatsanwältekonferenz (SSK) übernahm die Bundesanwaltschaft Formularvorlagen und passte sie für ihre Bedürfnisse an. Die Leiterin Führungsassistentz war für die Formulare verantwortlich. Änderungswünsche konnten die operativen Abteilungen an

¹¹⁴ A.a.O., S. 19.

das Qualitätssicherungs-Team richten. Bei materiellen Fragen nahm die Leiterin Führungsassistenten mit den beiden Stellvertretenden Bundesanwälten Kontakt auf. So wurde die genannte neue Bankeditionsverfügung von der Geschäftsleitung genehmigt. Deren Verwendung durch die operativen Abteilungen wurde geprüft. Falls sie nicht verwendet wurde, habe die Qualitätssicherung nachgefragt.

Beispiel: Um zu neuen Standards im Bereich der Sprachdienstleistungen zu gelangen, wurde mit dem Projekt MATHILDE der Ablauf für die ganze Bundesanwaltschaft institutionalisiert.

Generell seien, wie der Bereich Führungsassistenten gegenüber der AB-BA erklärte, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Einzelkämpferinnen und Einzelkämpfer und bei der Verwendung der Vorlagen von ihrer jeweiligen beruflichen Herkunft aus den Kantonen geprägt. Diese Feststellung führt wiederum zum Thema der Durchsetzungsfähigkeit des Generalsekretariats gegenüber den operativen Abteilungen (dazu siehe oben Ziffer 5).

8.7.3 Erstellung des Tätigkeitsberichts der Bundesanwaltschaft

Gemäss Art. 17 StBOG erstattet die Bundesanwaltschaft der AB-BA jährlich Bericht über ihre Tätigkeit. Der Bericht wird veröffentlicht. In der Praxis erstellten die Leiterin Führungsassistenten, der Rechtskonsulent sowie eine Mitarbeiterin des Kommunikationsdienstes den jährlichen Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft. Der ehemalige Bundesanwalt Lauber wirkte mit. Die Abteilungen waren ebenfalls involviert. Zu bestimmen war etwa, welche Verfahren die Öffentlichkeit interessierten; die Geschäftsleitung entschied darüber abschliessend. Die Leiterin Führungsassistenten koordinierte die Beiträge. Zuletzt nahm der Kommunikationsdienst einen Abgleich vor und der Rechtskonsulent erledigte die Schlussredaktion des deutschsprachigen Textes. Der Prozess zur Erstellung des Tätigkeitsberichts begann jeweils im Frühsommer. Die Texte mussten bis Dezember vorliegen. Ab Weihnachten erfolgte die Schlussredaktion. Dieser Ablauf erscheint der AB-BA zweckmässig.

8.7.4 Funktionsprofile und Steuerungsgrössen

Zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen stimmte das Funktionsprofil der Leiterin Führungsassistenten nicht mit ihrer aktuellen Tätigkeit überein. Mit der Schaffung der Stelle einer Referentin BA / GL fielen Aufgaben der Leiterin Führungsassistenten weg. So nahm die Leiterin Führungsassistenten etwa nicht mehr an den Sitzungen der Geschäftsleitung teil. Die Funktion der Referentin BA / GL wurde unter anderem zur Entlastung der Leiterin Führungsassistenten und des Rechtskonsulenten geschaffen. Die Referentin bereitete die Geschäftsleitungssitzungen vor, verfasste das Protokoll, informierte über die Entscheide und leitete die Aufträge weiter.

Dem Funktionsprofil der Leiterin Führungsassistentenz entnahm die AB-BA, dass sie den Auftragsverlauf anhand von Steuerungsgrössen überwachen sollte. Die AB-BA stellte fest, dass – ausser in der ZEB, die halbjährlich alle älteren Verfahren aufarbeitet – für die Leiterin Führungsassistentenz keine Steuerungsgrössen bestanden. Bei anderen Funktionsprofilen verhält es sich ähnlich. Da bei der ZEB sämtliche Eingänge ausserhalb bestehender Verfahren erfasst würden, hätte die Erfassung durch die ZEB im Sharepoint Grundlage für die statistische Auswertung und somit auch der operativen Tätigkeit sein können, wie die Bundesanwaltschaft in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts ausführte.¹¹⁵

Dazu von der AB-BA befragt, erklärte der Generalsekretär, die Bundesanwaltschaft verfüge über keine verbindlichen Steuerungsgrössen im Sinne von «Key Performance Indicators» (KPI). Das wichtigste seien die Ziele. In den Projekten hätten teils KPI bestanden, der Maturitätslevel sei jedoch dort ein anderer gewesen. Der ehemalige Bundesanwalt Lauber führte gegenüber der AB-BA aus, die Steuerungsgrössen hätten gefehlt, da das Generalsekretariat neu aufgebaut und bei null begonnen wurde. Die Steuerungsgrössen der einzelnen Profile definierte Bundesanwalt Lauber spontan.¹¹⁶ Die AB-BA regt an, die Steuerungsgrössen entweder aus den Funktionsprofilen zu entfernen oder sie ansonsten vorgängig, z. B. anlässlich der jährlichen Zielfestlegung, zusammen mit den jeweiligen Mitarbeitenden zu definieren.

In den Befragungen der AB-BA im Generalsekretariat kam zum Ausdruck, dass die Mitarbeitenden die Inhalte ihrer teils umfangreichen Funktionsprofile nicht durchwegs kannten. Der Generalsekretär zeigte sich gegenüber der AB-BA nicht erstaunt. Es brauche den Willen, die Funktionsprofile zu lesen und sie umzusetzen, wie er ausführte. Damit werde die Herausforderung der Umsetzung von BA PROFILES tangiert. Das Generalsekretariat habe sich insgesamt nicht auf dem nötigen Maturitätslevel befunden. Für den Generalsekretär war die Frage legitim, ob die damals im Rahmen von BA PROFILES erstellten Funktionsprofile einer Überreibung gleichgekommen seien.¹¹⁷ Der frühere Bundesanwalt Lauber führte gegenüber der AB-BA aus, bei der BA Entwicklung, bei den Finanzen, beim HR und der Assistenz sei den Mitarbeitenden im Kern bekannt gewesen, was ihr jeweiliges Funktionsprofil beinhaltete.¹¹⁸

8.8 IKT Services / Zentrale Dienste

Seit der Durchführung der Inspektionsbefragungen wurde der Bereich «IKT Services» in den Bereich «BA Services» integriert und in «IKT Services, Sicherheit und Infrastruktur» umbenannt. In ihrer Stellungnahme wies die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass im Bereich BA

¹¹⁵ A.a.O.

¹¹⁶ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 11.

¹¹⁷ Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 6 (vom Generalsekretär nicht validiert).

¹¹⁸ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 11.

Services, der seit Sommer 2020 im Bereich BA-Entwicklung angesiedelt sei, unter anderem ein Softwareentwickler tätig sei. Dieser könne mit der Entwicklung kleinerer Softwareanwendungen zu Handen einzelner priorisierter Strafverfahren grosse Effizienzgewinne realisieren.¹¹⁹

Gegenüber der AB-BA wurde anlässlich der Inspektionsbefragungen moniert, die Bundesanwaltschaft sei im IKT-Bereich nicht in der Lage, marktgerechte Löhne zu bezahlen. Dies und die mangelnden Entwicklungsmöglichkeiten führten zu einer verhältnismässig hohen Personalfluktuation.

Der frühere Bundesanwalt Lauber schätzte die Situation nicht so ein. Die Löhne der Bundesanwaltschaft im IKT-Bereich seien kompetitiv. Bei den Lohneinreihungen bezahle die Bundesanwaltschaft im obersten Viertel des Marktes, wie Vergleiche zeigten. Die Thematik der Perspektiven werde zudem bereits bei der Rekrutierung angesprochen.¹²⁰

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft aus, bei der Festsetzung der Saläre habe sie im Rahmen des Projekts BA PROFILES einen Benchmark gegenüber dem Markt durchgeführt. Die Geschäftsleitung habe den strategischen Entscheid getroffen, die Einreihung der Saläre ausserhalb der Kernfunktionen am jeweiligen Marktmedian auszurichten.¹²¹

8.9 Kommunikationsdienst

Der Kommunikationsdienst ist formell innerhalb der Bundesanwaltschaft in der Abteilung Büro des Bundesanwalts angesiedelt und somit direkt der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt unterstellt, und bildet nicht Teil des Generalsekretariats. Er umfasste zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen 5,6 FTE und eine Praktikantenstelle. Die Wahrnehmung der Kommunikation gegen innen und aussen gehört zu den klassischen Aufgaben eines Generalsekretariats, weswegen die AB-BA den Kommunikationsdienst in ihre Inspektion miteinbezog. Der Kommunikationsdienst arbeitete auf der Grundlage einer Weisung des Bundesanwalts¹²² und der Strafprozessordnung.

Er umfasste gemäss seiner eigenen Darstellung drei Bereiche:

¹¹⁹ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 19.

¹²⁰ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 11.

¹²¹ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 19.

¹²² Weisung des Bundesanwalts über die Orientierung der Öffentlichkeit über hängige Verfahren vom 01.01.2011.

- Dialog mit externen Akteuren (insbesondere Medienarbeit und für die Kommunikation relevante Stakeholder;¹²³ am Zeitintensivsten), Dialog mit nationalen und kantonalen Akteuren, Dialog mit internationalen Akteuren;
- Einbringen der kommunikativen Rolle in die Geschäftsleitung;
- Information gegenüber den Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft.

Wie der Kommunikationsdienst gegenüber der AB-BA ausführte, weise die Kommunikation keine sichtbaren Ergebnisse im Sinne von messbaren KPI's auf. Die alle zwei Jahre durchgeführte Umfrage des Kommunikationsdienstes bei den Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft habe jedoch ergeben, dass für sie ein klarer Mehrwert bei der externen Kommunikation erkennbar gewesen sei.

Bei den fünf Kommunikationsspezialistinnen und Kommunikationsspezialisten im Kommunikationsdienst handelte es sich um Allrounder. Bei ausschliesslich thematisch spezialisierten Mitarbeitenden würde der Kommunikationsdienst, wie er erklärte, für die Bearbeitung der 4'000 bis 6'000 Medienanfragen an die Bundesanwaltschaft pro Jahr über zu wenig Ressourcen verfügen. Zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen sollten jedoch die thematischen Zuständigkeiten der Kommunikationsspezialistinnen und Kommunikationsspezialisten wieder geschärft werden, indem zwei Mitarbeitende verstärkt in der internen Kommunikation tätig werden sollten. Generell war es die Absicht des Informationschefs, dass alle Mitarbeitenden des Kommunikationsdienstes gegen innen und aussen dieselben Ideen anbieten konnten, weshalb von einer «integrierten Kommunikation»¹²⁴ gesprochen worden sei.

8.9.1 Ansiedlung im Büro des Bundesanwalts

Der Kommunikationsdienst sah die Vorteile in seiner Direktunterstellung unter die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt im direkten Informationsfluss mit der Möglichkeit, die Diskussionen in der Geschäftsleitung zu verfolgen. Im Vergleich zu einer Eingliederung in das Generalsekretariat sei der Kommunikationsdienst unabhängig und verfüge über einen direkten Link zum Auftraggeber Bundesanwältin oder Bundesanwalt. Wie der Kommunikationsdienst ausführte, wäre vor allem das interne Standing des Kommunikationsdienstes in der Bundesanwaltschaft ansonsten ein anderes.

Gemäss dem Generalsekretär hätte der Kommunikationsdienst problemlos in das Generalsekretariat integriert werden können. Jedoch habe zum Zeitpunkt der Inspektion ein «Sparing»

¹²³ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 20.

¹²⁴ Protokoll Befragung Informationschef, S. 3.

des Kommunikationsdienstes mit dem ehemaligen Bundesanwalt Lauber und den Strafverfahren bestanden. Das Generalsekretariat sei im Vergleich viel weniger von der Tagesaktualität betroffen gewesen. Ansonsten brauche es zwischen dem Kommunikationsdienst und der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt bzw. den Strafverfahren keinen Generalsekretär. Der Generalsekretär führte gegenüber der AB-BA weiter aus, im Kommunikationsdienst seien die Kommunikationsspezialisten versammelt gewesen. Ökonomisch erachtete er die Eingliederung der internen Kommunikation in das Generalsekretariat als nicht sinnvoll, da der Kommunikationsdienst seinen primären Fokus auf den Strafverfahren hatte. 80% der Arbeiten des Kommunikationsdienstes seien zu Handen der Strafverfahren aufgewendet worden. Das Generalsekretariat habe die interne Kommunikation zum Zeitpunkt der Inspektion etwa mit der BA Entwicklung schon aufarbeiten können. Newsletter und BA Talks seien dabei wichtige interne Führungsinstrumente gewesen. Mit diesen Instrumenten bediente das Generalsekretariat die Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft mit Informationen. Kommunikationskonzepte seien jedoch aus dem jeweiligen Projekt selbst zu realisieren, wie der Generalsekretär ausführte.¹²⁵

8.9.2 Priorisierung der externen Kommunikation

Der Kommunikationsdienst bestätigte anlässlich der Inspektionsbefragungen, dass die Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft entschieden hatte, die vorhandenen Ressourcen stärker in die externe als in die interne Kommunikation zu investieren. Gegensteuer hätten die «BA Talks», der Newsletter und das Intranet gegeben.

Der ehemalige Bundesanwalt Lauber begründete die Priorisierung der externen Kommunikation gegenüber der AB-BA damit, dass es sich dabei um die Hauptaufgabe des Kommunikationsdienstes handle. Die interne Kommunikation sei primär eine Führungsaufgabe, wobei intern vor allem über die Projekte kommuniziert worden sei. Bundesanwalt Lauber hinterfragte dabei, was weiter kommuniziert werden solle, wenn es schon Projekt-Arbeitsgruppen gegeben habe. Im Zusammenhang mit der internen Kommunikation hätten genügend Mittel und Gefässe bestanden. Angesichts der Menge an Medienanfragen war die Priorisierung der externen Kommunikation in der Einschätzung des ehemaligen Bundesanwalts Lauber weiterhin richtig. Wenn extern keine Ruhe herrsche, sei diese intern nie zu erreichen und die Arbeit würde letztlich erschwert oder teilweise verunmöglicht, wie er ausführte. Reine Information sei dabei noch keine Kommunikation.¹²⁶

Nach Ansicht des Kommunikationsdienstes gebe es für den kommunikativen Umgang mit Ausnahmesituationen keine Regel. Der Informationschef wollte jedoch so transparent wie möglich

¹²⁵ Protokoll Befragung Generalsekretär, S. 4 (vom Generalsekretär nicht validiert).

¹²⁶ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 5.

kommunizieren. Wünschenswert war es für den Kommunikationsdienst, dass Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Bundesanwaltschaft zur Verbesserung der Kommunikation im Rahmen von Medienkontakten bei Verhandlungen am Bundestrafgericht ein rhetorisches Training absolvierten. Das Thema wären dabei die sogenannten «Hintergrundgespräche», d. h. wenn eine Staatsanwältin oder ein Staatsanwalt in Begleitung eines Kommunikationsspezialisten mit Medienvertretern spricht. Bei der Einordnung von Verfahren, Straftatbeständen oder etwa Deliktfeldern wies die Bundesanwaltschaft in der Einschätzung des Kommunikationsdienstes zum Zeitpunkt der Inspektion einen deutlichen Handlungsbedarf auf. Es gehe dabei auch um die Frage der Denkart: Sind Medienschaffende oder Politikerinnen und Politiker Feinde oder Partner? Wichtig sei zudem auch, dass Juristinnen und Juristen nicht nur in ihrer Fachsprache kommunizierten, sondern sich in einer für Laien verständlichen Sprache ausdrücken könnten.

Da der frühere Bundesanwalt Lauber dies nicht wollte, war die Bundesanwaltschaft zum Zeitpunkt der Inspektion nicht offiziell auf den sozialen Medien präsent. In Absprache mit ihm trat der Informationschef unter seinem eigenen Namen auf Twitter in Erscheinung. Er versuchte so, auf den vorhandenen Kanälen zu informieren. Wie der Kommunikationsdienst gegenüber der AB-BA festhielt, verfügte die Bundesanwaltschaft über Potenzial, was die Nutzung der verschiedenen Kommunikationskanäle betraf.

8.9.3 Interne Kommunikation

Folgende Tools standen im Rahmen der internen Kommunikation zur Verfügung:

- Medienspiegel und Medienmonitoring;
- BA-Newsletter;
- BA Talks;
- Kampagnen;
- Projekt-Kommunikation;
- Intranet und Internet;
- New Content Management System (CMS), d. h. der neue Intra- und Internetauftritt der Bundesanwaltschaft;
- Mitarbeiter-Befragungen;
- wöchentliche «offene Tür des Bundesanwalts»;¹²⁷
- Plattform der wöchentlichen Videokonferenz zu den Entscheiden der Geschäftsleitung;¹²⁸
- Kader- und Staatsanwaltskonferenzen.¹²⁹

¹²⁷ Die Stellvertretenden Bundesanwälte wollen den Mitarbeitenden diese Möglichkeit in der Übergangsphase bis zum Amtsantritt einer neuen Bundesanwältin oder eines neuen Bundesanwalts weiterhin anbieten. Neu wird diese als «offenes Ohr» bezeichnet; Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 20.

¹²⁸ A.a.O.

¹²⁹ A.a.O.

Der Kommunikationsdienst betonte gegenüber der AB-BA, dass der direkte Kontakt mit den Mitarbeitenden das beste Tool in der internen Kommunikation sei. Etwa 95% der internen Kommunikation sei bis zum Zeitpunkt der Inspektion mehrsprachig erfolgt. Mit der Personalbefragung des Jahres 2015 wurden die kommunikativen Bedürfnisse der Mitarbeitenden durch den Kommunikationsdienst erfasst. Daraus sind die «BA Talks» als neues internes Kommunikationsformat entstanden: Seit dem Jahr 2017 traf sich Bundesanwalt Lauber regelmässig mit Mitarbeitenden-Gruppen (Mitarbeitende pro Funktion).

Die Zugänglichkeit der Information sei ein starkes Bedürfnis, wie der Kommunikationsdienst gegenüber der AB-BA erklärte. Seit dem Jahr 2017 sei ca. alle zwei Monate der interne BA-Newsletter erschienen. Aus der Geschäftsleitung, aus dem Generalsekretariat und den Abteilungen seien Themen aufgenommen und vertiefend auf dem Intranet verlinkt worden. Wie der Kommunikationsdienst weiter ausführte, sei die Erstellung des Medienspiegels, der auch dem Bundesstrafgericht und der AB-BA täglich zugestellt wurde, aufwendig. Mit dem Medienspiegel sei es bewusst darum gegangen, den Blickwinkel der verfahrensbeteiligten Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft zu erweitern.

Für den Kommunikationsdienst bildete die Transparenz im Sinne der Nachvollziehbarkeit ein wichtiger Punkt der Generalsekretariatstätigkeiten. Zu Folien brauche es etwa ergänzende Erklärungen. Man müsse dazu in die Abteilungen gehen, um so den direkten Kontakt mit den Mitarbeitenden zu unterhalten. Mitarbeitende des Kommunikationsdienstes arbeiteten deshalb bewusst einen Tag pro Woche an den Standorten Lausanne oder Zürich.

Zusammenfassend hielt der Kommunikationsdienst gegenüber der AB-BA fest, die Bundesanwaltschaft hätte in der internen Kommunikation mehr tun können, der Rahmen sei jedoch durch den ehemaligen Bundesanwalt Lauber und die Geschäftsleitung vorgegeben worden.

8.9.4 Intranet der Bundesanwaltschaft

Anlässlich der Inspektion stellte der Kommunikationsdienst der AB-BA das zu jenem Zeitpunkt neu gestaltete Intranet der Bundesanwaltschaft vor. Dienste des Generalsekretariats luden den Content teilweise selber hoch. Ansonsten lief der überwiegende Teil des Uploads via den Kommunikationsdienst. Zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen enthielt das neue Intranet noch nicht viel mehr Informationen als zuvor. Verbessert wurde jedoch vor allem die Suchfunktion.

Wie die AB-BA feststellte, fanden sich zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen keine Informationen zu den Entscheiden der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft auf dem Intranet.

Der Kommunikationsdienst führte aus, er habe empfohlen, vermehrt über die Entscheide der Geschäftsleitung zu kommunizieren. Sensible Informationen können und sollten hingegen nicht kommuniziert werden. Dies sei unbestritten.

8.9.5 Projektkommunikation

Die auf dem Intranet aufgeschalteten Informationen zum Projekt UNAVOCE waren anlässlich der Inspektion grundsätzlich aktuell. Den Inhalt produzierte nicht der Kommunikationsdienst, sondern die BA Entwicklung, die generell für die Projektkommunikation verantwortlich zeichnete. Der Kommunikationsdienst wirkte beratend. Wie er gegenüber der AB-BA ausführte, sei die Zusammenarbeit mit der BA Entwicklung zu Beginn herzlich verlaufen. Nach einem personellen Wechsel arbeiteten die beiden Dienste mit der Zeit jedoch auf einem professionell ansprechenden Niveau zusammen.

Beispiel: Mit dem Projekt ALLEGRA ging es darum, wie neue Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft begrüsst werden. Die Ideen der BA Entwicklung seien am Anfang weit weg vom Kommunikationsdienst gewesen. Gemeinsam sei das Projekt dann zufriedenstellend abgeschlossen und die ursprünglichen Unklarheiten im Rahmen eines Debriefings geklärt worden.

Generell konnte der Kommunikationsdienst nachvollziehen, dass Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft in den operativen Abteilungen, die nur am Rande von einem Projekt betroffen gewesen seien, Mühe mit der Einordnung hätten. Gegenüber der AB-BA erklärte der Kommunikationsdienst, dass er noch herausfinden musste, wie weit die Partizipation in den Projektarbeiten gehen sollte. Für den Kommunikationsdienst war vorstellbar, Stellenprozente der BA Entwicklung teilweise in die Abteilungen zu verschieben; diese hätten so ihre operative Sicht von Anfang an in die Projektarbeit einbringen können. Dies in Ergänzung zum eigentlichen Projektmanagement durch die BA Entwicklung (zur BA Entwicklung siehe oben Ziffer 6.4).

8.9.6 Kommunikation als Führungsinstrument

Aus Sicht des Kommunikationsdienstes ging es vorliegend um Fragen zum Führungskonzept der Bundesanwaltschaft. Zum Zeitpunkt der Inspektion seien die Mitarbeitenden der operativen Abteilungen punktuell bei Projekten beigezogen worden, ohne aber den Gesamtrahmen zu sehen. Die Projektarbeit sei dabei bewusst an die BA Entwicklung delegiert worden, die sich den Input bei den Operativen holte, ohne einen partizipativen Ansatz anzuwenden. Für viele Mitarbeitenden sei ihr punktueller Beizug mässig verständlich gewesen. Zudem fehlte ihnen die Zeit, mehrere Stunden pro Woche für ein Projekt zur Verfügung zu stehen. Die Glaubwürdigkeit der BA Entwicklung wäre in der Einschätzung des Kommunikationsdienstes rasch gestiegen, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der BA Entwicklung in die jeweilige Abteilung integriert worden wäre.

Der Kommunikationsdienst führte gegenüber der AB-BA aus, er habe versucht die interne Projektkommunikation via den Newsletter aufzufangen. Wie in einem Projekt kommuniziert werde, sei aber letztlich Aufgabe der Projektleitung, d. h. der BA Entwicklung; der Kommunikationsdienst habe Empfehlungen zur Verbesserung abgegeben.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft aus, die Projektkommunikation der BA Entwicklung sei jeweils auf die Vorhaben angepasst und erfolge in enger Abstimmung mit den Abteilungsleitenden.¹³⁰

8.9.7 Beurteilung durch die AB-BA

In der Einschätzung der AB-BA waren im Kommunikationsdienst zum Zeitpunkt der Inspektion gute Ansätze vorhanden. Etwa, dass Mitarbeitende des Kommunikationsdienstes einmal pro Woche an den drei Standorten der Bundesanwaltschaft ausserhalb Berns präsent waren, schien zielführend. Die Priorisierung der externen Kommunikation durch den damaligen Bundesanwalt Lauber war nachvollziehbar, seine Analyse fiel jedoch insofern falsch aus, als dass erst durch eine genügende interne Kommunikation und das damit verbundene Schliessen der Reihen ausreichend Konsens in der Bundesanwaltschaft herrscht, um extern erfolgreich kommunizieren zu können. Die Schwierigkeiten der Bundesanwaltschaft in der durch die BA Entwicklung geführten Projektkommunikation zeigten dies exemplarisch auf.

Die AB-BA kann nicht nachvollziehen, warum die Bundesanwaltschaft bis dato nicht mit eigenen Kanälen bzw. Konten in den sozialen Medien präsent ist. Etwa bei der Publikation von Medienmitteilungen gilt es jeden Kommunikationskanal mit der für die Bundesanwaltschaft gebührenden Zurückhaltung zu nutzen. Der entsprechende Aufwand ist vertretbar. Die zum Zeitpunkt der Inspektionsbefragungen festgestellte Vermischung des privaten Twitter-Kontos des Informationschefs mit auf diesem Weg verbreiteten offiziellen Informationen der Bundesanwaltschaft scheint der AB-BA hingegen unglücklich und mahnt an einen Kompromiss zwischen ihm und dem früheren Bundesanwalt Lauber. Die AB-BA regt eine klare Trennung und die offizielle Nutzung der zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle an.

Die AB-BA empfiehlt, die Anstrengungen in der internen Kommunikation der Bundesanwaltschaft zu verstärken. Die interne Kommunikation muss es den Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft erlauben, die Entscheide der Geschäftsleitung intrinsisch nachvollziehen; nur so sind sie in der Lage, diese adäquat umzusetzen.

¹³⁰ A.a.O.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der AB-BA haben die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte die AB-BA am 27. August und am 14. September 2020 darauf hingewiesen, dass die interne Kommunikation ab sofort Priorität genieße.

AB-BA_11_2020 – Verstärkung der internen Kommunikation

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

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung richtet sich an den neuen Bundesanwalt oder die neue Bundesanwältin, welche / r schlussendlich über deren Umsetzung zu befinden haben wird.

An dieser Stelle seien dennoch folgende Überlegungen angebracht: Die Co-Leitung der Bundesanwaltschaft begrüsst die Stossrichtung dieser Empfehlung, zumal die empfohlene Verstärkung der internen Kommunikation bereits im Gange ist:

- Der Kommunikationsdienst strebt eine integrierte Kommunikation an, wobei die interne Kommunikation einer der insgesamt drei tragenden Pfeiler ist. Die drei Pfeiler sind: Medienarbeit, Interne Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.
- Das Bedürfnis einer verstärkten internen Kommunikation ist dem Kommunikationsdienst bekannt und bewusst. Entsprechend wurden der Geschäftsleitung verschiedentlich, teilweise aufeinander aufbauende Massnahmen für die drei Pfeiler vorgeschlagen, insbesondere auch für die interne Kommunikation. Zuletzt wurden im Herbst 2019 von der Geschäftsleitung und im Herbst 2020 von der a. i. Leitung entsprechende Massnahmen verabschiedet. Der Kommunikationsdienst hat nach diesen Verabschiedungen jeweils direkt konkrete Umsetzungsarbeiten eingeleitet.
- Anfang 2020 hat im Team des Kommunikationsdienstes eine neue Kollegin mit fundierter Erfahrung in der internen Kommunikation ihre Arbeit aufgenommen mit dem Ziel, zusammen mit einer zweiten Kollegin und mit Unterstützung der / des Junior Spezialist / in Kommunikation, die interne Kommunikation aktiv zu verstärken. Diese Verstärkung hat sich bereits bewährt im Rahmen der Taskforce Corona, in welcher diese Spezialistin u. a. engagiert ist.

9 Leitung der Bundesanwaltschaft

9.1 Führungsdefizite

Organisatorische und strukturelle Voraussetzungen bilden nur einen Teil des Erfolgs der Führung bzw. Leitung einer Behörde. Der andere Teil besteht aus den Persönlichkeiten der involvierten Verantwortungsträgerinnen und -träger. Dieser Aspekt ist einer Inspektion durch die AB-BA nach Art. 30 StBOG nur eingeschränkt zugänglich.

Der ehemalige Bundesanwalt Lauber teilte seinerzeit die Ansicht der AB-BA, dass die Bundesanwaltschaft Führungsdefizite aufweise, wie er anlässlich seiner Befragung zu Protokoll gab. In seinem dritten Mandat wollte er die Führung priorisieren.¹³¹ Die AB-BA hat deshalb Anfang 2019 dem Parlament angekündigt, den damaligen Bundesanwalt in seiner Führungstätigkeit enger begleiten zu wollen.

Generell gewann die AB-BA in der Inspektion den Eindruck, dass der ehemalige Bundesanwalt Lauber die Bundesanwaltschaft stark über die regelmässigen bilateralen Gespräche mit den Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten führte; dies war nicht per se negativ zu werten, konnte jedoch der Durchsetzung von einheitlichen Standards über die ganze Bundesanwaltschaft abträglich sein. Das Generalsekretariat steuerte er mit Gesprächen und Vorgaben, insbesondere zu Priorisierungen.¹³²

9.2 Generalsekretariat als Zwischenebene

Das Büro des Bundesanwalts umfasste gemäss Organigramm den Rechtskonsulenten des Bundesanwalts sowie den Kommunikationsdienst. Die beiden Stellvertreter bildeten nicht Teil des persönlichen Büros, sondern unterstanden direkt dem damaligen Bundesanwalt.

Ein Vergleich mit der zentralen Bundesverwaltung zeigt, dass die Büros bzw. die persönlichen Stäbe der Departementsvorstehenden (etwa persönliche Mitarbeitende, Referentinnen und Referenten) in der Regel in die jeweiligen Generalsekretariate integriert und den Generalsekretärinnen und Generalsekretären unterstellt sind. Falls im Einzelfall etwa persönliche Mitarbeitende nicht durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär qualifiziert werden, bilden sie formell doch einen Teil der Generalsekretariate. Die Ansiedlung in den Generalsekretariaten schliesst für Einzelfunktionen einen Direktzugang zu den jeweiligen Departementsvor-

¹³¹ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 5.

¹³² A.a.O., S. 8.

stehenden nicht aus, sichert aber die Transparenz der Informationsvorgänge sowie Entscheidungen und entlastet zudem die Departementsvorstehenden von der Durchführung von Mitarbeitendengesprächen und anderen administrativen Aufgaben in ihren Stäben.

Die AB-BA gewann anlässlich ihrer Inspektion den Eindruck, dass das Generalsekretariat funktional nicht nur eine verhältnismässig personell umfangreich dotierte Stabsstelle war, sondern vielmehr eine Art Zwischenebene zwischen der Geschäftsleitung und den operativ tätigen Abteilungen bildete. Der ehemalige Bundesanwalt Lauber sprach in seinen eigenen Worten gegenüber der AB-BA vor einer gefühlten «Lehmschicht» zwischen ihm und den Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft, die er aufgrund der «Chain-of-Command» nicht ohne Weiteres durchbrechen könne.^{133,134}

In der Einschätzung der AB-BA würde das Generalsekretariat seinen Charakter als Zwischenebene verlieren und in seiner Durchsetzungsfähigkeit gestärkt werden, wenn das Büro des Bundesanwalts – so wie in der Bundesverwaltung für persönliche Mitarbeitende und Referentinnen und Referenten in der Regel üblich – in das Generalsekretariat integriert würde. Die organisatorische Differenzierung zwischen einem ausserhalb des Generalsekretariats stehenden ad personam-Büro des Bundesanwalts und dem Generalsekretariat, das im Sinne von Art. 41 RVOG f. die eigentliche Stabsstelle des Bundesanwalts bildet, scheint nicht zweckdienlich. Die AB-BA empfiehlt deshalb die Integration des Büros des Bundesanwalts in das Generalsekretariat.

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

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

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Empfehlung:

Die Empfehlung richtet sich an den neuen Bundesanwalt oder die neue Bundesanwältin, welche / r schlussendlich über deren Umsetzung zu befinden haben wird.

¹³³ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 5.

¹³⁴ Wie die Bundesanwaltschaft in ihrer Stellungnahme ausführte, habe sich der Begriff «Lehmschicht» nicht auf das Generalsekretariat bezogen, sondern sei teilweise verwendet worden, um die erschwerte Informationsweitergabe in der Linie über die Hierarchiestufen anzusprechen: In der Vergangenheit sei es teilweise vorgekommen, dass Informationen von der Geschäftsleitung über die Abteilungsleitenden und den direkt vorgesetzten Personen zu den Mitarbeitenden mitunter nicht in der gleichen Ausführlichkeit oder Präzision weitergegeben wurden. Dieses Phänomen sei heute nicht mehr feststellbar; Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 21.

An dieser Stelle seien dennoch folgende Bemerkungen angebracht: Aus nachfolgenden Gründen erscheint die Direktunterstellung des Kommunikationsdienstes unter den Bundesanwalt und die Vertretung des Informationschefs in der Geschäftsleitung zweckmässig und effizient:

- Kommunikation ist in modernen Organisationsformen ein Instrument der strategischen Führung und damit Chefsache. Bei der Bundesanwaltschaft insbesondere ist die Kommunikation integraler Bestandteil der Führung von Strafverfahren im Rahmen der modernen Strafverfolgung.
- Als Instrument der strategischen Führung kann ein Kommunikationsdienst sowohl auf konzeptueller wie auch auf operativer Ebene einen zentralen Beitrag zur Positionierung einer Organisation und zu einer nachhaltigen Reputationsentwicklung leisten.
- Die Ansiedlung des Kommunikationsdienstes im Organigramm und die Rolle des Informationschefs müssen eine solche Ausrichtung ermöglichen und wiedergeben: Direktunterstellung unter die oberste Leitungsstufe sowie Vertretung in der Geschäftsleitung und direkte Verbindung zu den operativen Einheiten. Erst diese strukturellen Voraussetzungen ermöglichen dem Kommunikationsdienst die direkte Teilnahme und Teilhabe am Informationsfluss, kurze Entscheidungswege, das frühzeitige Einbringen einer integrierten Kommunikationssicht und damit letztlich die Wahrnehmung der eigenen Rolle innerhalb der strategischen Führung.
- Aufgrund der Stellung der Bundesanwaltschaft und ihrer ausgeprägten medialen Exponiertheit kommt der Kommunikation ein besonderer Stellenwert zu. Das Ziel der Bundesanwaltschaft ist eine zeitnahe, adressatengerechte und integrierte Kommunikation.
- Die Eingliederung des Kommunikationsdienstes in das Generalsekretariat würde den vorangehenden Punkten entgegenwirken und zudem der Absicht widersprechen, die Spanne der dem Generalsekretariat unterstellten Bereiche zu reduzieren.
- Die Aussage «Die Wahrnehmung der Kommunikation gegen innen und aussen gehört zu den klassischen Aufgaben eines Generalsekretariats» hat keine absolute Gültigkeit. Dem Organigramm der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich beispielsweise ist zu entnehmen, dass der eigene Bereich Kommunikation & Medien direkt dem Leitenden Oberstaatsanwalt unterstellt ist.

Bemerkungen der AB-BA zur Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Die AB-BA hält an ihrer Empfehlung fest.

9.3 In der Geschäftsleitung vertretene Funktionen

Gemäss Organigramm und Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft sind neben dem Bundesanwalt seine beiden Stellvertreter, der Generalsekretär und der Informationschef Mitglieder

der engeren Geschäftsleitung (Fachteil).¹³⁵ Gegenüber der AB-BA bezeichnete der ehemalige Bundesanwalt Lauber im Weiteren seinen Rechtskonsulenten als Mitglied der Geschäftsleitung. Dieser sei von ihm von Beginn weg in die Geschäftsleitung integriert und mit dem neuen Organisationsreglement als Geschäftsleitungsmitglied definiert worden.¹³⁶ Wie die AB-BA feststellte, wird der Rechtskonsulent in den verfügbaren Unterlagen jedoch nirgends als Mitglied der Geschäftsleitung aufgeführt. Zudem wurde das Organisationsreglement der Bundesanwaltschaft seit dem Jahr 2013 keiner Revision mehr unterzogen (vgl. dazu oben Ziffer 2.2). Insofern bestand bei Bundesanwalt Lauber eine gewisse Unsicherheit, welche Funktionen in der Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft offiziell vertreten waren.¹³⁷ Die Referentin BA / GL, die dem Generalsekretär unterstellt war, nahm ebenfalls regelmässig an den Geschäftsleitungssitzungen teil, führte jedoch hauptsächlich das Protokoll. Bundesanwalt Lauber war der Auffassung, dass die Führung der Bundesanwaltschaft ohne die genannten Funktionen nicht möglich gewesen wäre.

Im ersten Quartal 2019 hat der frühere Bundesanwalt Lauber aufgrund den mit der Freistellung des Leitenden Staatsanwalts der Abteilung WiKri gesammelten Erfahrungen die Geschäftsleitungssitzungen zweigeteilt: in einen Führungsteil (teils auch erweiterte Geschäftsleitung genannt) und in einen Fachteil. Im weiteren Führungsteil der Geschäftsleitungssitzungen nahmen neu die Abteilungsleitenden Einsitz; diese waren zuvor nicht in der Geschäftsleitung vertreten. Generell sollen die Abteilungsleitenden bei Führungsfragen verstärkt einbezogen werden, wie Bundesanwalt Lauber gegenüber der AB-BA ausführte.¹³⁸ Im Fachteil nahmen weiterhin der Bundesanwalt, seine beiden Stellvertreter, der Informationschef, der Rechtskonsulent sowie die Referentin BA / GL Einsitz. Die Neuerungen spiegelten sich weder im Organisationsreglement noch im Organisationshandbuch der Bundesanwaltschaft.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts führte die Bundesanwaltschaft aus, es sei vorgesehen, die erweiterte Geschäftsleitung im Rahmen der aktuell laufenden Revision des Organisationsreglements der Bundesanwaltschaft abzubilden. Bereits heute tage diese einmal pro Monat gemeinsam mit der Geschäftsleitung.¹³⁹

¹³⁵ Tätigkeitsbericht 2019 der Bundesanwaltschaft, S. 28; <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>; zuletzt eingesehen: 23.10.2020.

¹³⁶ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 6.

¹³⁷ In der Stellungnahme erklärte die Bundesanwaltschaft, der Rechtskonsulent sei nicht Mitglied der Geschäftsleitung. Auch sei dies mit dem zu revidierenden Organisationsreglement nicht vorgesehen. Der Rechtskonsulent gehöre jedoch grundsätzlich zu den ständigen Teilnehmenden an den Geschäftsleitungssitzungen, worauf sich die Aussage des damaligen Bundesanwalts bezogen haben dürfte; Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 21.

¹³⁸ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 9.

¹³⁹ A.a.O.

Die Steuerung der operativen Einheiten, namentlich der Abteilungen SK, WiKri, RTVC und FFA, durch die Geschäftsleitung gestaltete sich in der Einschätzung der AB-BA vor dem Hintergrund der Matrixorganisation¹⁴⁰ der Bundesanwaltschaft als anspruchsvoll. Bundesanwalt Lauber bestätigte diese Feststellungen hinsichtlich der anspruchsvollen Steuerung gegenüber der AB-BA. Es sei schwierig, die Bundesanwaltschaft mit den verschiedenen Kulturen an vier Standorten zu führen. Die Standorte (Zürich, Lausanne, Lugano) fühlten sich der Zentrale nicht nahe. Bei einer Personalumfrage vor den Inspektionsbefragungen durch die AB-BA habe man bemerkt, dass die Geschäftsleitung für die Mitarbeitenden quasi nicht existiert habe.¹⁴¹ Auch deswegen erklärte Bundesanwalt Lauber, in seinem dritten Mandat die Führung der Bundesanwaltschaft ins Zentrum rücken zu wollen.

9.4 Beurteilung durch die AB-BA

Die generelle Nichtvertretung der Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Geschäftsleitung bis zum ersten Quartal 2019 konnte bei diesen kulturell zu einer Oppositionshaltung führen, die sich potenziell gegen die Geschäftsleitung und das Generalsekretariat richtete. Aus der Perspektive der ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte war die Geschäftsleitung der Bundesanwaltschaft «weit weg». Verstärkt wurde dies dadurch, dass zwei Mitglieder des Generalsekretariats (Generalsekretär und Referentin BA / GL) sowie zwei mit dem Generalsekretariat assoziierte Funktionen (Informationschef und Rechtskonsulent) in der Geschäftsleitung permanenten Einsitz hatten, die Abteilungsleitenden jedoch nur im erweiterten Kreis. Die AB-BA regt deshalb an, das jetzige Modell der zweigeteilten Geschäftsleitung mindestens vorläufig beizubehalten und die Leitenden Staatsanwältinnen und Leitenden Staatsanwälte weiterhin überall dort einzubeziehen, wo es sinnvoll und nötig ist. In kantonalen Staatsanwaltschaften ist es zudem durchaus üblich, dass ein Generalstaatsanwalt oder eine Erste Staatsanwältin selber Verfahren führt, um so den Kontakt mit der Praxis zu halten und um auch das Engagement der obersten Staatsanwaltschaft in Strafverfahren zu bezeugen.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Inspektionsberichts weist die Bundesanwaltschaft daraufhin, dass die Stellvertretenden Bundesanwälte in der Ausführung ihrer zentralen Aufgabe des Verfahrenscontrollings durchaus operativ tätig seien. Dasselbe gälte hinsichtlich ihrer Leitung des OAB.

¹⁴⁰ Die Bundesanwaltschaft führte in ihrer Stellungnahme aus, die Aussage, wonach die Bundesanwaltschaft eine Matrixorganisation aufweise, sei nicht korrekt. Im Kerngeschäft seien die Abteilungen WiKri, SK sowie RTVC nicht in der Matrix organisiert; alle drei Abteilungen hätten klar zugewiesene Deliktfelder. Die Ressourcenzuteilung für die Verfahren sei gemäss den Anforderungen definiert und entspreche ebenfalls keiner Matrixorganisation; Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 21. Vor dem Hintergrund der Einführung der Deliktfeldverantwortlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in den Abteilungen WiKri, SK und RTVC hält die AB-BA an ihrer Einschätzung der Matrixorganisation der Bundesanwaltschaft fest.

¹⁴¹ Protokoll Befragung Bundesanwalt Michael Lauber, S. 8.

Weiter führt die Bundesanwaltschaft an, dass sie nicht pauschal und ohne die nötige Differenzierung mit kantonalen Staatsanwaltschaften verglichen werden könne. Deren Organisation und die institutionelle Stellung unterschieden sich in der Regel massgeblich von derjenigen der Bundesanwaltschaft. Seit Inkrafttreten der Effizienzvorlage per 1. Januar 2002 habe sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt eine Organisation führen müsse und keine Verfahren. Sie oder er sei auf ausgezeichnete Verfahrensleiterinnen und Verfahrensleiter angewiesen, um sich so auf die strategische Entwicklung der Organisation zu konzentrieren und sich wo nötig relevanter Eskalationen annehmen könne.¹⁴²

Bemerkungen der AB-BA zur Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Es wird an der neuen Bundesanwältin oder am neuen Bundesanwalt liegen, die Organisation der jetzigen Geschäftsleitung zu überprüfen und ihre bzw. seine Vorstellungen mit der AB-BA zu diskutieren.

¹⁴² Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 21 f.

10 Überblick zu den Empfehlungen der AB-BA

AB-BA_03_2020 – Gesamtorganigramm der Bundesanwaltschaft

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

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

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

AB-BA_05_2020 – Revision des Organisationshandbuchs der Bundesanwaltschaft

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

AB-BA_06_2020 – Revision des Abteilungsreglements CCWF bzw. FFA

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

AB-BA_07_2020 – Einführung eines Controllings durch das Generalsekretariat

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

AB-BA_08_2020 – Erstellen einer Verichtsplanung für das Generalsekretariat

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

AB-BA_09_2020 – Bereich BA Entwicklung

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

AB-BA_10_2020 – Funktion des Rechtskonsulenten

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

AB-BA_11_2020 – Verstärkung der internen Kommunikation

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

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

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

Bern, 7. Dezember 2020

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA):

Der Präsident AB-BA: Hanspeter Uster

Der Sekretär AB-BA: Patrick Gättelin

Anhang 1: Durch die AB-BA befragte Mitarbeitende der Bundesanwaltschaft

Michael Lauber	Bundesanwalt (bis 31. August 2020)
Mario Curiger	Generalsekretär
André Marty	Informationschef
Alexander Medved	Rechtskonsulent des Bundesanwalts
Lucienne Fauquex	Staatsanwältin des Bundes / Leiterin Rechtsdienst
Adrian Karlen	Leiter Finanzen
Susanne Greiner	Leiterin BA Betrieb (ehemals: Leiterin Urteilsvollzug)
Jolanda Boutellier	Leiterin Führungsassistentin
Angela Hofer	Leiterin BA Entwicklung
Susanne Hugi	Leiterin HR
Michael Thar	Leiter IKT / Zentrale Dienste
Fabienne Bühler	Projektleiterin UNAVOCE

Anhang 2: Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zum Entwurf des Inspektionsberichts: Grundsätzliche Schlussbemerkungen¹⁴³

Es ist uns ein Anliegen, folgende grundsätzliche Schlussbemerkungen anzubringen:

1. In ihrem am 1. Februar 2019 veröffentlichten Tätigkeitsbericht für das Jahr 2018 hat die AB-BA im Vorwort das Folgende festgehalten: "Die Bundesanwaltschaft (BA) hat sich zu einer modernen und selbstbewussten Strafbehörde gewandelt. Während früher noch der einzelne Staatsanwalt weitgehend auf sich allein gestellt über die ihm zugeteilten Fälle entscheiden konnte, hat die BA mit dem neuen Führungs- und Organisationsmodell an Profil gewonnen. Mit dem ausgebauten Controlling, mit der Fallbewirtschaftung, mit den Staatsanwälten mit Deliktsfeldverantwortung und vor allem auch mit den Projekten im Bereich UNAVOCE konnte eine Einheitlichkeit erzielt werden, die im Interesse einer effizienten und wirkungsvollen Strafverfolgung unerlässlich ist."

Vor diesem Hintergrund erscheinen uns gewisse Aussagen im vorgelegten Berichtsentwurf im Widerspruch zu stehen zu den im Tätigkeitsbericht 2018 der AB-BA (*nach* Durchführung der Inspektion) präsentierten Erkenntnissen.

2. Wir befürchten, dass zahlreiche Empfehlungen in einem Spannungsverhältnis zu Art. 9 StBOG (Organisationsautonomie) stehen, indem sie zu verschiedenen Zielkonflikten bei der BA führen und die Frage der schlussendlichen Verantwortlichkeit (BA oder AB-BA?) für die Organisation der BA nach sich ziehen. Insofern regen wir an, dies im Rahmen der Inspektion der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) zum Thema "Aufsichtsverhältnis" zu besprechen und gegebenenfalls zu klären. Das Gesagte ist namentlich vor dem Hintergrund zu verstehen, dass sich die BA ihren praktischen Bedürfnissen entsprechend organisieren können muss und dem Bundesanwalt das hierzu notwendige Ermessen zukommt.
3. Generell fragt sich, inwiefern der vorliegende Inspektionsbericht und seine Empfehlungen effektive Probleme systemischer Art aufzeigen. Wenn die AB-BA in Bezug auf praktische Organisationsfragen eine *andere* bzw. *alternative Meinung* vertritt, bedeutet dies nicht zwingend das Vorliegen eines tatsächlichen organisatorischen Problems in der BA. Die BA organisiert sich fortlaufend gemäss ihren konkreten Bedürfnissen und Erfahrungen, welche

¹⁴³ Erste Stellungnahme Bundesanwaltschaft, S. 26.

sich aus der tagtäglichen Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags ergeben. Entsprechend muss sich die BA aufgrund neuer Herausforderungen auch stetig weiterentwickeln können und über die hierfür nötigen Strukturen und Instrumente verfügen.

Inwieweit Detailfragen wie beispielsweise die Bezeichnung einer personellen Einzelfunktion (Empfehlung Nr. 9) von systemischer Relevanz sein sollen, ist für uns nicht nachvollziehbar.

4. Die Reaktionen der in die vorliegende Stellungnahme einbezogenen Mitarbeitenden haben gezeigt, dass mit einer tiefgreifenden und nachhaltigen Verunsicherung bei den Mitarbeitenden der BA gerechnet werden muss. Es stellt sich insbesondere die Frage, wer inskünftig ihr Ansprechpartner ist und mithin die Verantwortung für die getroffenen organisatorischen Entscheide übernimmt. Damit verbunden sind existentielle Ängste im Hinblick auf die Voraussehbarkeit und Rechtssicherheit bei grundlegenden Entscheiden, die mitunter ihren Arbeitsplatz in Frage stellen. Schliesslich trägt der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin auch die Verantwortung als Arbeitgeber / in.
5. Wir möchten zu bedenken geben, dass der neue Bundesanwalt oder die neue Bundesanwältin noch nicht gewählt wurde und somit nicht bekannt ist, wann er / sie das Amt antreten wird. Erfahrungsgemäss wird er / sie nach Amtsantritt zuerst Zeit benötigen, um sich von der BA ein Bild zu machen und sich eine eigene Meinung zu ihrer Organisation zu bilden. Daher fragen wir uns, ob es nicht sinnvoller wäre, den Amtsantritt des neuen Bundesanwalts oder der neuen Bundesanwältin abzuwarten, um mit diesem / dieser den vorliegenden Bericht und die angedachten Empfehlungen sowie das weitere Vorgehen (einschliesslich Zeithorizont) zu erörtern.

Aufgrund unserer Ausführungen würden wir es begrüssen, wenn die AB-BA zumindest die Empfehlungen Nr. 7, 8 und 11 [gemäss Berichtsentwurf] in Wiedererwägung ziehen würde. In Anbetracht des unbekannten Datums des Amtsantritts des neuen Bundesanwalts oder der neuen Bundesanwältin, an den / die sich die Empfehlungen richten, besteht aus unserer Sicht keine Dringlichkeit für die Finalisierung des Inspektionsberichts. Wir würden es insofern vorziehen, wenn der vorliegende Entwurf einer Überarbeitung unterzogen würde und wir anschliessend gemeinsam mit dem neuen Bundesanwalt oder der neuen Bundesanwältin zum überarbeiteten Entwurf erneut Stellung nehmen dürften.

Anhang 3: Abkürzungsverzeichnis

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AMS	Asservaten-Management-System
AWB	Aus- und Weiterbildung
BA	Bundesanwaltschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BGÖ	Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3)
BPG	Bundespersonalgesetz (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3)
CCWF	Kompetenzzentrum Wirtschaft und Finanzen (Vorgängerorganisation der heutigen Abteilung FFA)
DMA	Datenmanagement-Archivierung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EVF	Eidgenössische Finanzverwaltung
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FFA	Abteilung Forensische Finanzanalyse
FINMA	Finanzmarktaufsicht
FTE	Full Time Equivalents (Vollzeitstellen)
GEVER	Geschäftsverwaltung
GL	Geschäftsleitung
GS	Generalsekretariat
HR	Human Resources
ISC EJPD	Informatik Controlling Center EJPD
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie

KAV	Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KPI	Key Performance Indicators
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NGO	Non-governmental Organisation
OAB	Operativer Ausschuss des Bundesanwalts
PEG	Personal- und Entwicklungsgespräche
RTVC	Abteilung Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cybercrime
SAR	Steuerungsausschuss Ressourcen
SIX	Swiss Infrastructure and Exchange (Schweizer Börse)
SK	Abteilung Staatsschutz und Kriminelle Organisationen
SR	Systematische Rechtssammlung
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
StGB	Strafgesetzbuch (SR 311)
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz (SR 173.71)
stopp	Strafprozessordnung (SR 312)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WiKri	Abteilung Wirtschaftskriminalität
ZAG	Zentrale Aufbereitung Geldwäschereiverdachtsmeldung
ZEB	Zentrale Eingangsbearbeitung