

Zur Jagd auf den Bundesanwalt

Am 1. Januar 2011 ist das Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG) in Kraft getreten. Es regelt die Organisation der Strafbehörden des Bundes, damit auch der Bundesanwaltschaft. Als Präsident der Rechtskommission des Ständerates war ich 2008 und 2009 an der Erarbeitung dieses Gesetzes im Erstrat massgeblich beteiligt. Zwei Begriffe prägten die Gesetzgebung, zum einen die Stärkung der *Unabhängigkeit* des Bundesanwalts und zum andern die *Entpolitisierung*. Zudem wurde die unabhängige Aufsicht über die Bundesanwaltschaft installiert. Das Parlament setzte damit u.a. eine Initiative des heutigen Bundesrates Alain Berset um. Im Verlaufe der Beratungen wurden diverse Aufsichtskonzepte diskutiert. Bis Ende des letzten Jahres bestand jedenfalls bei der Mehrheit der Aufsichtsbehörde Einigkeit darüber, dass die Aufsicht sich nicht in operative Belange einmischt. Ausgeschlossen sind gemäß Gesetz Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln.

Der Bundesanwalt führt neben seinem Engagement bei Rechtshilfeverfahren selber keine Strafverfahren. Er ist auf übergeordneter Ebene für die wirksame und fachgerechte Strafverfolgung auf Bundesebene verantwortlich. Nur ganz ausnahmsweise unterzeichnet er einen Entscheid, wenn eine gewisse Resonanz zu erwarten ist. Er hat die Gesamtverantwortung für die Organisation, die Finanzen und das Personal. Rund 10% der Staatsanwälte hat er seit seinem Amtsantritt nicht wiedergewählt oder entlassen, keiner seiner Entscheide war rechtswidrig. Die Fluktuation ist an der unteren Grenze. Rechtshilfeverfahren setzen eine gute internationale Vernetzung voraus. Der Bundesanwalt kennt seine *Homologues*, die Leiter ausländischer Partnerbehörden auf strategischer und operativer Ebene. Oft bedarf es bilateraler Gespräche, um in konkreten Rechtshilfeverfahren zum Ziel zu kommen.

Kritik an der Bundesanwaltschaft hat und wird es immer geben. Die Erwartungen an sie sind ebenso unbegrenzt wie die Zahl derjenigen, die vermeintlich Gründe haben, sich auf die Person des Bundesanwalts einzuschießen, so beispielsweise:

- Prozessparteien, die unterliegen;
- Anwälte mit Ausstandsbegehren, welche zur Tagesordnung gehören, ohne Auswirkungen auf den Bundesanwalt, weil er keine Verfahren führt;
- Entlassene Staatsanwälte;
- Politikerinnen und Politiker, die die Immunität vor Strafverfolgung bewahrt;
- So genannt politisch exponierte Personen (PEP), oft von Mitgliedern der Bundesversammlung anwaltlich vertreten, deren Vermögenswerte in der Schweiz zuhause ihrer Länder beschlagnahmt werden;
- Interessengruppen und in bestimmten Themenkreisen engagierte Organisationen, die der Ansicht sind, der Bundesanwalt unternehme gerade in ihren Bereichen zu wenig;
- Journalisten der CH-Medien, die sich aus welchen Gründen auch immer auf den Bundesanwalt einschließen.

Gemäß Art. 24 Abs. 2 StPO führt die Bundesanwaltschaft im Rahmen der fakultativen Kompetenzen komplexe Verfahren, die an sich in die Zuständigkeit der Kantone fallen, aber deren Kapazitäten überschreiten. Dies gilt speziell für Fälle gesamtschweizerischer und/oder internationaler Wirtschaftskriminalität. Ohne Bündelung der Kompetenzen ist die Strafverfolgung hier überfordert. Die Erwartungen an sie kennt indessen keine Grenzen. Die Bundesanwaltschaft soll als Moralpolizei bei FIFA und UEFA für Ordnung sorgen. Gleichzeitig werden diese hofiert und von der Steuerpflicht befreit. Und das Parlament lehnt es ab, die Privatkorruption konsequent zu bekämpfen. Linke werfen dem Bundesanwalt vor, im Bereich des Völkerstrafrechts zu passiv zu sein und sich nicht aller Despoten anzunehmen, die im internationalen Genf in Erscheinung treten. Die AB-BA führt dazu aus: „Die Möglichkeiten der Strafverfolgung in diesem Deliktsfeld sind begrenzt und in sehr hohem Maß von der Kooperationsbereitschaft der involvierten Staaten abhängig. Sind diese nicht bereit, der Schweiz Rechtshilfe zu gewähren, sind der BA die Hände gebunden.“ Die Kritiker nehmen davon nicht Kenntnis und erwarten, dass die Schweiz als internationaler Strafgerichtshof fungiert, wenn letzterem schon die Hände gebunden sind. Kurzum: wie immer, wenn es um Strafrecht geht, soll die Strafverfolgung als Teil der Justiz sämtliche gesellschaftlichen Probleme lösen.

Die Hoffnung auf *Entpolitisierung* hat sich sehr schnell zerschlagen. Ein Beispiel: Das Parlament reicht bei der Bundesanwaltschaft regelmäßig Anzeigen wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses durch Politiker ein. Sie versanden allesamt, da Journalisten ihre Quellen nicht offenlegen. Erfolgsquote der Bundesanwaltschaft somit null, der Vorwurf, sie sei ineffizient, wird dennoch kultiviert.

Ende letzten Jahres waren die Gespräche, die der Bundesanwalt mit den Verantwortlichen der FIFA zur Edition von FIFA-Unterlagen *im Vorfeld* von einzelnen konkreten Verfahren führte, Thema der Aufsichtsbehörde. Die informellen Sitzungen dienten dazu, vertrackte Verfahren voranzubringen. Die AB-BA hielt in ihrem Jahresbericht 2018 dazu folgendes fest: Sie anerkenne das Bedürfnis der Strafverfolgungsbehörden, je nach konkreter Konstellation und Komplexität der Untersuchung das weitere prozessuale Vorgehen mit Verfahrensbeteiligten abzusprechen und gegebenenfalls auch zu koordinieren. „Insofern erachtet die AB-BA die bloße Tatsache, dass die zwei Treffen stattgefunden haben, nicht als problematisch. Sie dienten in einem hochkomplexen Verfahren einerseits einer Standortbestimmung nach dem erfolgten Wechsel im Präsidium der Privatklägerschaft und andererseits der Bereinigung verfahrensspezifischer Fragen im Hinblick auf die zugesicherte Kooperationsbereitschaft der FIFA bei der Herausgabe interner Unterlagen.“ Der damalige Präsident der AB-BA sollte später noch präzisieren, dass die Anzahl solcher Treffen für die Beurteilung der AB-BA nicht relevant gewesen sei. Die AB-BA bemängelte indessen den Umstand, dass diese Treffen nicht aktenmäßig erfasst waren und erließ deshalb eine Empfehlung, wonach Gespräche mit Parteien oder anderen Verfahrensbeteiligten zu Handen der Verfahrensakten zu dokumentieren sind. Der Bundesanwalt hat der Empfehlung zugestimmt und setzt sie um. Courant normal einer funktionierenden Aufsicht möchte man meinen. Hätte die Gerichtskommission noch 2018 entschieden, hätte sie die Wiederwahl des Bundesanwalts empfohlen.

Seit dem 1. Januar 2019 soll indessen alles anders sein.

1. Es ist dem neuen Präsidenten der AB-BA, selber Mitglied der Behörde seit 6 Jahren, zu Ohren gekommen, dass vor 2 Jahren möglicherweise ein weiteres dieser nach Auffassung ebendieser AB-BA an sich unproblematischen Treffen stattgefunden haben könnte. Grund genug, um in der Süddeutschen Zeitung (!) anzukündigen, dass sie die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen den

Bundesanwalt prüfe. Normalerweise orientiert eine Behörde in solchen Fällen zuerst die betroffene Person sowie ihre Oberaufsicht, nicht so der neue Präsident. Damit war die Jagd auf den Bundesanwalt eröffnet.

Allein für seine Vorabklärungen benötigte der neue Präsident zwei und danach nochmals fast drei weitere Monate, um externe Personen für die Durchführung des Verfahrens zu finden. Bis heute ist nicht klar, was dem Bundesanwalt konkret vorgeworfen wird. Was die erwähnten Treffen betrifft, hat die AB-BA ihre Beurteilung, wie im Jahresbericht nachzulesen ist, abgegeben, es ist mitunter von einer *Res iudicata*, dh. von einer entschiedenen Sache auszugehen. Das Prinzip der *Res iudicata* dient der Rechtssicherheit: Ist über eine Sache entschieden, soll eine fortwährende Auseinandersetzung nicht mehr möglich sein. Zudem sollen dem neuen Präsidenten das Rollen- und Führungsverständnis des Bundesanwalts ein Dorn im Auge sein, obwohl Art. 29 Abs. 2 StBOG der AB-BA Weisungen im Einzelfall verbietet.

Am 29. Juli 2019 hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass der neue Präsident der AB-BA das Verfahren nicht nur ohne gesetzliche Grundlage «ausgelagert» hat und die Anordnungen des Leiters der Untersuchung nichtig sind. Es hat ihm auch zu verstehen gegeben, dass sein Verständnis, wonach die AB-BA «Arbeitgeberin» des Bundesanwalts sei und er zu ihrem «Personal» gehöre, durch das Gesetz nicht gedeckt ist. Damit hat das Gericht auch dem Aufsichtsverständnis der neuen AB-BA eine Abfuhr erteilt. Eine Klatsche sondergleichen.

2. Wie bereits erwähnt gehören Ausstandsbegehren gegen die Staatsanwälte des Bundes zur Tagesordnung. Über entsprechende Begehren ist summarisch, dh. ohne weiteres Beweisverfahren, und ohne Verzug zu entscheiden. Auch im Rahmen des FIFA-Komplexes wurde ein solches Gesuch gegen den Bundesanwalt eingereicht. Das Bundesstrafgericht nahm sich entgegen der gesetzlichen Vorgabe viele Monate Zeit für seinen Entscheid und befand Ende Juni, der Bundesanwalt müsse wegen eines möglichen Anscheins der Befangenheit in den Ausstand treten. Dem Urteil haftet der Beigeschmack der Befangenheit des Präsidenten der Gerichtskammer an, hatte sich dieser doch im Vorfeld gegenüber mehreren Personen negativ über die Personalpolitik des Bundesanwalts

und sein Vorgehen im FIFA-Komplex geäussert. Zwar sind diesbezüglich noch Verfahren hängig. Dies ändert nichts daran, dass das Urteil keinerlei Auswirkungen auf die operative Verfahrensführung hat. Gemäss Art. 60 Abs. 1 StPO sind Amtshandlungen, an denen eine zum Ausstand verpflichtete Person mitgewirkt hat, aufzuheben und zu wiederholen. Da der Bundesanwalt im FIFA-Komplex in konkreten Verfahren keine Amtshandlungen vorgenommen hat, können diese Verfahren ohne Verzug ihren weiteren Lauf nehmen. Das hat diejenigen Journalisten, die die Kampagne gegen den Bundesanwalt reiten, nicht davon abgehalten, den gegenteiligen Eindruck zu erwecken.

Ich stelle fest, dass sich der Bundesanwalt auch nach dem 1. Januar 2019 nichts hat zuschulden kommen lassen. Der neue Präsident der AB-BA indessen stellt alles auf den Kopf, hat aber bis heute nichts erreicht. Schon am 14. Mai hat die GPK meinen Antrag angenommen, zur Klärung des zwischen der AB-BA und der BA divergierenden Aufsichtsverständnisses eine Inspektion durchzuführen, um die Stabilität und Glaubwürdigkeit der Strafverfolgung auf Bundesebene zu stärken. Und selbstverständlich ist es der Politik unbenommen, gestützt auf die Erkenntnisse dieser Inspektion Änderungen an den gesetzlichen Grundlagen vorzuschlagen.

Organisation und Arbeit der BA werden von internationalen Gremien durchwegs positiv gewürdigt. Die OECD hält in ihrem letzten Länderbericht über die Schweiz 2018 unmissverständlich fest, dass sie die Entwicklung der BA eng verfolgt in Bezug auf den Erhalt der 2011 erworbenen Unabhängigkeit. Das Parlament ist gut beraten, nicht dem Beispiel jener Länder zu folgen, welche die Strafverfolgung zum Spielball der Politik machen. Wenn dereinst festgestellt würde, wozu heute keine Hinweise bestehen, dass der Bundesanwalt vorsätzlich oder grob fahrlässig seine Amtspflichten schwer verletzt hat (Art. 21 StBOG), hat das Parlament noch immer die Möglichkeit der Amtenhebung.