



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**

3. Februar 2023

---

## **Tätigkeitsbericht der AB-BA 2022**

Bericht zu Händen der Bundesversammlung ge-  
mäss Artikel 29 des Strafbehördenorganisations-  
gesetzes

---

## **Zusammenfassung**

*Am 1. Januar 2022 hat der neu gewählte Bundesanwalt, Dr. iur. Stefan Blättler, die Leitung der Bundesanwaltschaft (BA) übernommen. Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) stand das ganze Jahr über mit ihm in einem guten und konstruktiven Austausch. Im Rahmen der regelmässig stattfindenden Aufsichtssitzungen behandelte die AB-BA mit dem Bundesanwalt diverse systemisch relevante Themen.*

*Im Berichtsjahr konnte die AB-BA zwei von drei laufenden Inspektionen abschliessen. Der Inspektionsbericht zum Coaching- und Controllingsystem der BA wurde im Herbst 2022 verabschiedet und der Bericht über die Inspektion zur Zusammenarbeit der BA mit den kantonalen Staatsanwaltschaften im Deliktfeld Terrorismus im Dezember 2022. Die 2021 begonnene Inspektion zur Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA 2016-2020 wurde weitergeführt. Die Verabschiedung des Inspektionsberichts wird für das erste Quartal 2023 erwartet.*

*In Zusammenhang mit einer parlamentarischen Anfrage wurde für die AB-BA deutlich, dass ihre Weisung über die Berichterstattung der BA an die AB-BA aus dem Jahr 2011 nicht mehr den Erwartungen entspricht. Daher unterzog die AB-BA die Weisung einer Totalrevision, die detailliertere und ausführlichere Statistiken vorsieht. Die revidierte Weisung über die Berichterstattung der BA an die AB-BA trat am 1. Juli 2022 in Kraft.*

*Die AB-BA regt an, das Weisungsrecht der BA gegenüber der Bundeskriminalpolizei (BKP) auszubauen. Generell sollte die BKP zudem verstärkt aufgrund eigener Initiative tätig werden, etwa im Rahmen der strafrechtlichen Verfolgung von Amtsgeheimnisverletzungen. Da Amtsgeheimnisverletzungen bei grossem Adressatenkreis nur selten erfolgversprechend strafrechtlich untersucht werden können, sind auch präventive Massnahmen unerlässlich. Im Bereich der strafrechtlichen Verfolgung von Cyberdelikten sollten sich die verschiedenen involvierten Behörden im Bund nach Ansicht der AB-BA zudem stärker koordinieren.*

*Im Berichtsjahr ernannte die AB-BA wiederum eine grössere Zahl von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und ausserordentlichen Staatsanwälten. Die Suche nach in Frage kommenden Fachpersonen gestaltet sich gerade bei publizitätsträchtigen Verfahren zunehmend aufwändiger. Aus diesem Grund hat die AB-BA den 2019 etablierten Pool mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten wiederum eingehend genutzt.*

*Die Vereinigte Bundesversammlung wählte in der Berichtsperiode Dr. iur. Lionel Seeberger, Kantonsrichter am Kantonsgericht Wallis, als Mitglied der AB-BA und Nachfolger des Ende 2021 zurückgetretenen Dr. h. c. Hanspeter Uster.*

*Bundesstrafrichter Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner trat per Ende 2022 als Mitglied der AB-BA zurück. Die AB-BA dankt Stefan Heimgartner für die gute Zusammenarbeit und wünscht ihm alles Gute für seine Zukunft. Als neue Vertreterin des Bundesstrafgerichts wählte die Vereinigte Bundesversammlung in der Wintersession 2022 Bundesstrafrichterin Fiorenza Bergomi.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Rechtscharakter, Auftrag und Aufgaben.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Aufsicht über die Bundesanwaltschaft .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Aufsichtssitzungen .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Inspektionen.....</b>	<b>5</b>
2.2.1	Inspektion zum Coaching- und Controllingsystem der BA.....	5
2.2.2	Inspektion zur Zusammenarbeit zwischen der BA und den kantonalen Staatsanwaltschaften im Deliktfeld Terrorismus .....	6
2.2.3	Inspektion zur Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA .....	7
<b>2.3</b>	<b>Hinweise an den Gesetzgeber .....</b>	<b>7</b>
2.3.1	Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP.....	7
2.3.2	Koordination im Deliktfeld Cyber.....	7
2.3.3	Amtsgeheimnisverletzungen im Bund.....	8
<b>3</b>	<b>Empfehlungen und Weisungen .....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung .....</b>	<b>8</b>
<b>4.1</b>	<b>Geschäftsprüfungskommissionen.....</b>	<b>8</b>
<b>4.2</b>	<b>Finanzkommissionen .....</b>	<b>9</b>
<b>4.3</b>	<b>Geschäftsprüfungsdelegation .....</b>	<b>9</b>
<b>4.4</b>	<b>Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA.....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Ernennung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte .</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Eingaben an die AB-BA.....</b>	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>Information der Öffentlichkeit .....</b>	<b>11</b>
<b>8</b>	<b>Finanzen .....</b>	<b>11</b>
	Rechnung 2022 .....	11
	Voranschlag 2023 .....	12
	<b>Anhang: Organisation der AB-BA.....</b>	<b>13</b>
	<b>Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten der AB-BA .....</b>	<b>13</b>
	<b>Mitglieder der AB-BA.....</b>	<b>13</b>
	<b>Sekretariat .....</b>	<b>14</b>
	<b>Organisationsreglement der AB-BA .....</b>	<b>14</b>
	<b>Abkürzungen.....</b>	<b>15</b>

# 1 Rechtscharakter, Auftrag und Aufgaben

Die AB-BA ist eine Behörde eigener Art, die weder in die Departementsstruktur der Bundesverwaltung noch in die Parlamentsdienste eingegliedert ist. Staatsorganisationsrechtlich ist sie direkt der Bundesversammlung und deren Aufsicht unterstellt, unabhängig von Bundesrat, Bundesverwaltung und Gerichten.

Die AB-BA beaufsichtigt die systemischen Aspekte der Tätigkeit der BA. Ihrem Charakter als unabhängige Aufsichtsbehörde entsprechend definiert sie im Rahmen des Gesetzes grundsätzlich eigenständig, welche Tätigkeiten der BA als systemisch einzustufen sind.

In der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit erfüllt die AB-BA verschiedene Aufgaben. Sie prüft die Rechtmässigkeit, die Ordnungsmässigkeit, die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeiten der BA, schützt deren Unabhängigkeit und unterstützt sie in ihrem Bestreben nach einer wirksamen Strafverfolgung. Ausserdem führt die AB-BA andere ihr von Gesetzes wegen anvertraute Aufgaben aus.

## 2 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft

### 2.1 Aufsichtssitzungen

Die AB-BA führte im Berichtsjahr grundsätzlich eine Aufsichtssitzung pro Monat durch. Ausserhalb der Sitzungen behandelten die Mitglieder der AB-BA diverse Geschäfte auf dem Zirkulationsweg und engagierten sich im Rahmen von Inspektionen oder parlamentarischen Anhörungen.

Im Abstand von zwei Monaten lud die AB-BA den neuen Bundesanwalt, Dr. iur. Stefan Blättler, an ihre Aufsichtssitzungen ein. Dabei berichtete der Bundesanwalt unter dem Standardtraktandum «Rapportierung von systemischen Themen durch den Bundesanwalt» über folgende Themen:

- Aktuelle Risiken für die BA;
- systemisch relevante Strafverfahren;
- Personalfälle;
- Kontakte mit externen Behörden;
- weitere Themen.

Zusätzlich behandelte die AB-BA im Berichtsjahr mit dem Bundesanwalt namentlich folgende Themen in chronologischer Reihenfolge:

- Amtsgeheimnisverletzungen im Umfeld des Bundesrats;
- Umsetzung der Empfehlungen der AB-BA zur Verfolgung von Amtsgeheimnisverletzungen im Umfeld des Bundesrats;
- Hearing der Helsinki Commission vom 5. Mai 2022;
- Zusammenarbeit der BA mit fedpol/BKP;
- arbeitsrechtliche Eingabe einer Mitarbeiterin der BA;
- Verjährung eines Verfahrens;

- Urteil BStGer im Verfahren gegen Joseph Blatter und Michel Platini vom 8. Juli 2022;
- Inspektionsbericht zum Coaching- und Controllingsystem der BA;
- Organisation des Generalsekretariats BA;
- System «Core.Link» der BA;
- Jahresziele BA 2023;
- Rückblick erstes Jahr als Bundesanwalt.

Die Aufsichtssitzungen mit dem Bundesanwalt fanden in einer positiven und konstruktiven Atmosphäre statt.

Jeweils zwei Wochen vor den Aufsichtssitzungen tauschten sich die Präsidentin AB-BA und der Bundesanwalt bilateral aus. Das Sekretariat AB-BA informierte die restlichen Mitglieder im Rahmen eines wöchentlichen Updates über die wesentlichen Themen des bilateralen Austausches sowie über weitere Aktualitäten und stellte so den Informationsgleichstand her.

Für die Wahrnehmung der systemischen Aufsicht ist das Reporting der BA zu ihrer Fall- und Erledigungsstruktur von zentraler Bedeutung. Der AB-BA ist es deshalb ein zentrales Anliegen, die Aussagekraft des Reportings zu verbessern. In ihrer Aufsichtstätigkeit legt die AB-BA hier ein Schwergewicht.

Im September 2022 zog sich die AB-BA zu einer ganztägigen Retraite zurück. Anlässlich ihrer Retraite aktualisierte die AB-BA unter anderem ihre jährliche Einschätzung der aktuellen Hauptrisiken der BA.

## **2.2 Inspektionen**

Im Berichtsjahr schloss die AB-BA ihre Inspektionen über das Coaching- und Controllingsystem der BA sowie zur Zusammenarbeit der BA mit kantonalen Staatsanwaltschaften im Deliktfeld Terrorismus ab. Die bereits im Vorjahr begonnene Inspektion über die Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der BA 2016-2020 führte die AB-BA weiter.

### **2.2.1 Inspektion zum Coaching- und Controllingsystem der BA**

Beim Coaching- und Controllingsystem handelt es sich um die für die Leitung der BA unerlässliche übergeordnete Fallsteuerung. Dabei steht das Controlling im Vordergrund. Die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte waren zum Zeitpunkt der Inspektion für den Prozess verantwortlich.

Die AB-BA nimmt die Einführung eines übergeordneten Fallsteuerungssystems in Form des Coachings und Controllings als sehr positive Entwicklung wahr. Das Coaching und Controlling wird in der BA überall durchgeführt. Das persönliche Engagement der Stellvertretenden Bundesanwälte im Rahmen des Prozesses ist gross. Wie die AB-BA feststellte, basierte die Durchführung des Coachings und Controllings allerdings auf uneinheitlichen Grundlagen. Die AB-BA empfiehlt dem Bundesanwalt deshalb, den Coaching- und Controlling-Prozess sowie die damit zusammenhängenden Instrumente über die verschiedenen Abteilungen zu vereinheitlichen.

Prioritäre Fälle bedürfen vor allem aufgrund des Zeitfaktors einer regelmässigen Kontrolle. Schlüsselfälle sind hingegen aufgrund ihrer Wichtigkeit auf der Stufe Bundesanwalt zu behandeln.

In Umsetzung der Empfehlung der AB-BA zur Dokumentation von Gesprächen mit Parteien oder anderen Verfahrensbeteiligten zuhanden der Verfahrensakten hat die BA ein spezielles Formular entworfen. Dessen Verwendung wurde jedoch nicht als verbindlich erklärt. Die AB-BA empfiehlt dem neuen Bundesanwalt, Verfahrensbeteiligte einheitlich zu definieren.

Für die Einstufung eines Falls als Schlüsselfall verfügte die BA über keine Kriterien. Hinsichtlich der Verfahrenspriorisierung hat die BA ein Formular «Bewertungskriterien» geschaffen. Die Kriterien für die Priorisierung waren nach Ansicht der AB-BA jedoch unvollständig. Die AB-BA empfiehlt, die Kriterien für die Verfahrenspriorisierung einheitlich zu ergänzen bzw. zu präzisieren.

Die AB-BA hat den Inspektionsbericht über das Coaching- und Controllingsystem der BA am 15. September 2022 verabschiedet.

## **2.2.2 Inspektion zur Zusammenarbeit zwischen der BA und den kantonalen Staatsanwaltschaften im Deliktfeld Terrorismus**

Nach dem mutmasslich dschihadistisch motivierten Tötungsdelikt vom 12. September 2020 in Morges entschied sich die AB-BA, innerhalb der BA eine Inspektion vorzunehmen. Dies, nachdem sie durch die Waadtländer Behörden auf systemische Lücken hingewiesen worden war, die den Bereich Terrorismus in der BA betreffen würden, sowie aufgrund von Fragen, welche die Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte der AB-BA zum Fall von Morges gestellt hatten.

Die Untersuchung des Falls von Morges beschränkt sich für die AB-BA auf die Zeit vor dem Attentat, in welcher der Beschuldigte unter der Verantwortung und Aufsicht der BA war. Inhalt der Analyse sind somit insbesondere die Entscheide, welche die BA diesbezüglich getroffen hat sowie die Prüfung, ob solche Entscheide möglicherweise von systemischen Mängeln innerhalb der BA beeinflusst wurden.

Aufgrund der zeitlichen Nähe des Falls von Morges und der Messerattacke gegen zwei Frauen vom 24. November 2020 in Lugano, entschied sich die AB-BA, den Ablauf dieses Falls vor der eigentlichen Messerattacke auch auf systemische Mängel innerhalb der BA zu untersuchen. Die BA hatte in der Vergangenheit bereits ein Strafverfahren gegen die Beschuldigte geführt.

Der Vollständigkeit halber hat die AB-BA ergänzend die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen der BA sowie den kantonalen Staatsanwaltschaften bzw. ihren sogenannten Single Points of Contact T (SPOC T) untersucht und dazu alle kantonalen SPOC T mittels eines schriftlichen Fragebogens konsultiert. Die Beantwortung war freiwillig. Insgesamt haben 18 Kantone geantwortet, sieben Kantone haben darauf verzichtet. Zudem hat die AB-BA im Rahmen der Fälle von Morges und Lugano ein besonderes Augenmerk auf die Kommunikation zwischen den SPOC T und der BA sowie der BA vis-à-vis der Öffentlichkeit gelegt.

Innerhalb der BA ist das Deliktfeld Terrorismus in der Abteilung Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyber RTVC angesiedelt. Aktuell ist das Deliktfeld in starkem Wandel, weshalb die AB-BA keine vertiefte organisatorische Analyse des Bereichs angestrebt hat. Daher werden im Bericht lediglich die Berührungspunkte des Deliktfeld T angesprochen, die im Zusammenhang mit Empfehlungen der AB-BA stehen. Dies betrifft insbesondere die Weiterbildung der fallführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der BA im Deliktfeld T sowie Gefährlichkeitsassessments in Zweifelsfällen bei der konkreten Frage der Haftanordnung.

Die AB-BA hat den Inspektionsbericht über die Zusammenarbeit zwischen der BA und den kantonalen Staatsanwaltschaften im Deliktfeld Terrorismus am 12. Dezember 2022 verabschiedet. Insbesondere mit Rücksicht darauf, dass die beiden von der AB-BA geprüften Fälle noch vor dem Bundesstrafgericht hängig waren, hat sie beschlossen, den Bericht

«VERTRAULICH» zu klassifizieren. Die AB-BA hielt es gleichwohl für wichtig, die wesentlichen Punkte ihrer Inspektion in Form einer Zusammenfassung bekannt zu geben sowie die an die BA gerichteten Empfehlungen zu veröffentlichen.<sup>1</sup>

### **2.2.3 Inspektion zur Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA**

Mit der Untersuchung der Nichtanhandnahme- und Einstellungspraxis der BA führte die AB-BA im Berichtsjahr die 2021 begonnene Inspektion weiter. Ziel der Inspektion war die Erstellung einer Dossieranalyse sämtlicher zwischen 2016 und 2020 ergangenen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen der BA. Dazu wurden vorgängig ausgearbeitete Hypothesen mit Dossierparametern und den Vollversionen der Verfügungen verglichen.

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des vorliegenden Tätigkeitsberichts waren die Arbeiten am Inspektionsbericht noch nicht abgeschlossen. Am 27. September 2022 stellte die AB-BA der BA einen ersten Berichtsentwurf zur Konsultation zu. Aufgrund der Konsultation vereinbarten die AB-BA und die BA die Durchführung eines Workshops zum Reporting der BA für das erste Quartal 2023. Dabei sollen unterschiedliche Sichtweisen abgeglichen und die Definitionen von Schlüsselbegriffen diskutiert werden.

## **2.3 Hinweise an den Gesetzgeber**

### **2.3.1 Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP**

Die BKP fällt nicht in den Aufsichtsbereich der AB-BA. Im Rahmen ihres regelmässigen Austausches mit der BA erkannte die AB-BA jedoch einen systemischen Konstruktionsfehler im Weisungsrecht der BA gegenüber der BKP: Die Beschränkung des Weisungsrechts auf konkrete Fälle erschwert die Zusammenarbeit zwischen den beiden Strafuntersuchungsbehörden. Aus Sicht der AB-BA wäre deshalb eine Ausdehnung des Weisungsrechts der BA auch auf organisatorische Fragen angezeigt. Gerade bei Delikten mit Cyber-Bezug ist die BA auf die Unterstützung der BKP angewiesen. Der BKP fehlen jedoch seit Langem die entsprechenden Fachspezialistinnen und Fachspezialisten. Im Vergleich mit der BA ist die BKP ansonsten aus gutem Grund spiegelbildlich organisiert.

Ebenso stimmt die AB-BA mit der BA überein, dass die BKP die BA im Rahmen der strafrechtlichen Verfolgung von Amtsgeheimnisverletzungen aufgrund eigener Initiative verstärkt unterstützen müsste. Es ist nicht Aufgabe der BA, anstelle der Polizei eigenständige Ermittlungshandlungen zu tätigen.

### **2.3.2 Koordination im Deliktfeld Cyber**

Cyberdelikte bilden sowohl ein Deliktfeld als auch ein Tatmittel für andere Delikte. Abgrenzung und Einreihung sind schwierig. Dies erfordert aus Sicht der AB-BA eine verstärkte Koordination zwischen den diversen Bundesbehörden, die im Bereich der Cyberdelikte tätig sind, so namentlich dem neu geschaffenen Bundesamt für Cybersicherheit, der BKP, den kantonalen Behörden sowie der BA.

---

<sup>1</sup> Siehe publizierte Zusammenfassung des Inspektionsberichts auf [www.ab-ba.admin.ch](http://www.ab-ba.admin.ch).

### **2.3.3 Amtsgeheimnisverletzungen im Bund**

Aufgrund von fortdauernden Amtsgeheimnisverletzungen im Bund gelangte der Bundesrat an die AB-BA und die BA. Ebenso thematisierten die GPK im Berichtsjahr die Problemstellung. Die Eindämmung der Amtsgeheimnisverletzungen im Umfeld des Bundesrates ist in der Einschätzung der AB-BA zwecks Sicherstellung seiner Regierungsfähigkeit von hoher staatspolitischer Bedeutung. Noch vor dem Amtsantritt des neuen Bundesanwalts formulierte die AB-BA deshalb im Dezember 2021 ihm gegenüber drei Empfehlungen. Der neue Bundesanwalt hat der AB-BA in der Folge zugesichert, Amtsgeheimnisverletzungen aktiver zu verfolgen. Nebst der repressiven Verfolgung von Amtsgeheimnisverletzungen ist es jedoch unerlässlich, Amtsgeheimnisverletzungen möglichst präventiv verhindern (z. B. unter Einschränkung des Adressatenkreises einer Information).

## **3 Empfehlungen und Weisungen**

Die AB-BA ist an das Verhältnismässigkeitsprinzip der Bundesverfassung (Art. 5 Abs. 2 BV) gebunden. Dieses beschlägt sämtliche staatlichen Handlungen. Zudem ist die AB-BA gehalten, die Unabhängigkeit der BA zu respektieren.

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags formuliert die AB-BA deswegen, falls nötig, zu Handen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts Empfehlungen, die sie in der Regel mit einer Umsetzungsfrist versieht. Setzt die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt eine Empfehlung innerhalb der Frist nicht um, prüft die AB-BA die Gründe für die Nichtumsetzung und richtet gegebenenfalls eine verbindliche Weisung an sie oder ihn bzw. schreibt die Empfehlung ab. Gegen die Empfehlungen oder Weisungen der AB-BA stehen der BA keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Im Jahr 2022 hat die AB-BA gegenüber der BA 19 Empfehlungen formuliert.

Die AB-BA hat die Weisung über die Berichterstattung aus dem Jahr 2011 einer Totalrevision unterzogen und per 1. Juli 2022 die neue Weisung AB-BA\_1\_2022 – Jährliche und halbjährliche Berichterstattung der BA an die AB-BA erlassen. Die Weisung AB-BA\_01\_2020 vom 26. Mai 2020 über die Durchführung der Aufsichtssitzungen der AB-BA wurde aufgehoben.

## **4 Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung**

Die AB-BA ist als unabhängige Aufsichtsbehörde unmittelbar der Bundesversammlung rechenschaftspflichtig (Art. 29 Abs. 1 StBOG). Die Bundesversammlung übt nach Art. 26 ParlG die Oberaufsicht u. a. über die AB-BA und die BA aus.

Mitglieder der AB-BA wurden während des Berichtsjahres sechs Mal von parlamentarischen Kommissionen angehört.

### **4.1 Geschäftsprüfungskommissionen**

Am 23. Februar 2022 wurden die Präsidentin und der Vizepräsident von den Subkommissionen Gerichte / BA der GPK-N / S zur Rolle der BA sowie der BKP im Fall der versuchten Erpressung von Bundesrat Alain Berset angehört.

Am 13. April 2022 hörten die Subkommissionen Gerichte / BA der GPK-N / S den Vizepräsidenten der AB-BA zum Tätigkeitsbericht 2021 an. Weitere behandelte Themen waren

eine rechtskräftige Nichtanhandnahmeverfügung eines ausserordentlichen Staatsanwalts des Bundes, die Strafverfolgung von Amtsgeheimnisverletzungen sowie der Stand der laufenden Inspektion der AB-BA im Deliktfeld Terrorismus.

Am 23. November 2022 hörten die Subkommissionen Gerichte / BA der GPK-N / S die AB-BA zu den Indiskretionen im Zusammenhang mit Bundesratsgeschäften an. Ein weiteres Thema bildete der Inspektionsbericht der AB-BA zum Coaching- und Controllingsystem der BA.

## 4.2 Finanzkommissionen

Die AB-BA unterbreitet dem Bundesrat formell sowohl die Entwürfe für ihren eigenen Voranschlag und ihre Rechnung als auch den Voranschlag und die Rechnung der BA (Art. 31 Abs. 4 StBOG). Der Bundesrat leitet die Entwürfe unverändert an die Bundesversammlung weiter. Die AB-BA vertritt vor der Bundesversammlung formell auch die Entwürfe für die Voranschläge und Rechnungen der BA (Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 5 ParlG).

Die Subkommissionen 1 der FK-N / S hörten die AB-BA am 27. April 2022 zur Rechnung 2021 an. Die Rechnung 2021 wurde in der Folge von der Bundesversammlung genehmigt.

Am 19. Oktober 2022 hörten die Subkommissionen 1 der FK-N / S die AB-BA zum Voranschlag 2023 an. Der Voranschlag 2023 wurde von der Bundesversammlung genehmigt.

Wie schon in früheren Jahren stellte der Bundesanwalt den Subkommissionen 1 der FK-N / S Rechnung und Voranschlag der BA selber vor. Die AB-BA wird jeweils vorgängig angehört und ist an der Anhörung des Bundesanwalts anwesend.

## 4.3 Geschäftsprüfungsdelegation

Die AB-BA wurde im Berichtsjahr von der Geschäftsprüfungsdelegation GPDel anlässlich des jährlichen Austauschs angehört.

## 4.4 Parlamentarische Vorstösse an die AB-BA

Parlamentarische Vorstösse richten sich nach Art. 118 Abs. 4<sup>bis</sup> ParlG an die AB-BA, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der BA oder der Aufsichtsbehörde selber beziehen. Motionen sind rechtlich ausgeschlossen. Die parlamentarische Oberaufsicht über die unabhängigen Justizorgane umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern; die inhaltliche Kontrolle von Entscheiden ist ebenfalls ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). In der Regel konsultiert die AB-BA vor Beantwortung der Vorstösse die BA.

Im Berichtsjahr richtete sich ein parlamentarischer Vorstoss an die AB-BA. Nationalrat Pierre-André Page reichte eine Frage ein.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Frage 22.7915 « Combien va coûter l'appel du MPC de l'aquittement de MM Blatter et Platini ? » via <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20227915>.

## 5 Ernennung ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Gemäss Art. 67 Abs. 1 StBOG ernennt die AB-BA bei Strafanzeigen im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt.

Über die Ermächtigung zur Strafverfolgung entscheiden:

- *die Immunitätskommission des Nationalrates und die RK-S* betreffend die durch die Bundesversammlung gewählten Mitglieder der BA (Bundesanwältin oder Bundesanwalt und Stellvertretende Bundesanwältinnen oder Stellvertretende Bundesanwälte; Art. 14 Abs. 1 VG);
- *die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt* betreffend Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (Art. 15 Abs. 1 Bst. d VG);
- *der Bundesrat* betreffend politische Delikte und von der AB-BA ernannte ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (Art. 66 StBOG).

Die BA ist gehalten, bei ihr eingehende Strafanzeigen gegen Leitende Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte der AB-BA zu überweisen. Dies betrifft gemäss bisheriger Praxis auch Strafanzeigen, bei denen als mögliche Täterinnen und Täter Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der BA in Frage kommen. Die AB-BA ernennt in der Folge eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt, der entweder eine Nichtanhandnahmeverfügung erlässt oder das Verfahren durchführt und die Ermächtigung zur Strafverfolgung bei der Bundesanwältin oder beim Bundesanwalt einholt. Verweigert die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt die Strafverfolgung, kommt der ausserordentlichen Staatsanwältin oder dem ausserordentlichen Staatsanwalt ebenfalls die Beschwerdelegitimation zu.

Die AB-BA schliesst mit den von ihr ernannten ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten jeweils einen Dienstleistungsvertrag ab, der unter anderem deren Vergütung festlegt. Die ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind gehalten, der AB-BA im Abstand von sechs Monaten über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten. Die Verfahrensleitung, einschliesslich des Erlasses von Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen, liegt jedoch in ihrer alleinigen Kompetenz und bedarf im Unterschied zu einzelnen Verfahrenshandlungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälten der BA (Art. 14 StBOG) keiner Genehmigung. Gegebenenfalls unterstützt die AB-BA die ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in organisatorischer Hinsicht, etwa im Bereich der Kommunikation. Der AB-BA kommt im Hinblick auf die von ihr ernannten ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht die Rolle einer Oberstaatsanwaltschaft zu. Sollte der Gesetzgeber dieses Modell vorsehen, bedürfte es einer Revision des Strafbehördenorganisationsgesetzes.

Die AB-BA kommuniziert die Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten grundsätzlich nicht. In Ausnahmesituationen – wie beispielsweise bei besonderem öffentlichen Interesse und nur sofern keine Untersuchungshandlungen gefährdet werden – weicht die AB-BA von diesem Grundsatz ab.

Im Berichtsjahr ernannte die Aufsichtsbehörde sieben ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zur Bearbeitung von insgesamt zwölf Strafanzeigen. Teils bearbeiten dieselbe ausserordentliche Staatsanwältin oder derselbe ausserordentliche Staatsanwalt mehrere Strafanzeigen. Per 31. Dezember 2022 konnten 13 Verfahren abgeschlossen

werden.

Erstmals eröffnete im Berichtsjahr ein von der AB-BA ernannter ausserordentlicher Staatsanwalt ein Strafverfahren gegen einen anderen von der AB-BA ernannten ausserordentlichen Staatsanwalt.

In der Vergangenheit nutzte die AB-BA für die Suche nach geeigneten Personen vor allem die von der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz SSK zur Verfügung gestellte Liste von kantonalen ausserordentlichen Verfahrensleiterinnen und Verfahrensleitern. Die zunehmend aufwändigere Suche nach Fachpersonen, die sich bereit erklären, als ausserordentliche Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte tätig zu werden, beansprucht im Sekretariat AB-BA nach wie vor erhebliche Ressourcen. Bewährt hat sich der durch die AB-BA zusätzliche gebildete Pool an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, die rasch als ausserordentliche Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte ernannt werden können.

## **6 Eingaben an die AB-BA**

Im Berichtsjahr richteten 40 Bürgerinnen und Bürger Eingaben an die AB-BA. Oftmals sind oder waren diese Personen an Verfahren der BA, vor dem Bundesstrafgericht oder vor kantonalen Behörden beteiligt. Falls nötig, ersuchte die AB-BA die BA um Stellungnahme zur Klärung dieser Eingaben. Beschwerden, in denen systemische Aspekte moniert wurden, behandelte die AB-BA ggf. im Rahmen der Aufsichtssitzungen.

2022 wurde eine stetig wachsende Anzahl von querulatorisch motivierten Eingaben an die AB-BA gerichtet. Einzelne Personen wandten sich fast täglich an die AB-BA, obwohl die AB-BA deren Eingaben bereits materiell behandelt hatte. Die AB-BA machte diese infolgedessen darauf aufmerksam, dass sie künftige Eingaben in derselben Sache nicht mehr behandeln wird.

## **7 Information der Öffentlichkeit**

Art. 13 der Verordnung AB-BA verlangt, dass die AB-BA die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit orientiert. Dazu publiziert sie ihren Tätigkeitsbericht, den sie jährlich der Bundesversammlung vorlegen muss (Art. 12 Verordnung AB-BA).

Im Berichtsjahr beantwortete die AB-BA zudem eine Vielzahl von Medienanfragen. Für die Beantwortung ist gemäss Reglement der AB-BA die Präsidentin zuständig. In der Praxis erfolgt die direkte Beantwortung durch das Sekretariat.

## **8 Finanzen**

### **Rechnung 2022**

Das von der Bundesversammlung bewilligte Globalbudget der AB-BA für das Jahr 2022 betrug 1,9 Mio. Franken. Der Gesamtaufwand lag Ende 2022 um 317'108 Franken unter dem Voranschlag 2022.

Der laufende Aufwand der AB-BA besteht zu rund 60 Prozent aus dem Personalaufwand und zu rund 40 Prozent aus dem Sach- und Betriebsaufwand.

## **Voranschlag 2023**

Die Erstellung des Voranschlags beruht auf Schätzungen und Erfahrungszahlen der Vorjahre. Der Aufwand 2023 sinkt im Vergleich zum Voranschlag 2022 um insgesamt 48'300 Franken. Im Vergleich zum Vorjahr werden 35'000 Franken Beratungsausgaben und übrige Betriebsausgaben von 14'100 Franken eingespart.

Die im Planungsprozess 2023 beantragten Mittel für die AB-BA belaufen sich auf insgesamt 1,9 Mio. Franken. Sie wurden von der Bundesversammlung ohne Änderung bewilligt.

In den Finanzplanjahren 2024 bis 2026 dürfte der Gesamtaufwand unverändert bleiben. Die AB-BA ist bemüht, ihre Aufgaben unter Beibehaltung ihrer schlanken Strukturen wahrzunehmen.

## Anhang: Organisation der AB-BA

### Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten der AB-BA

Die Tätigkeit der AB-BA stützt sich auf Art. 23 ff. StBOG, auf die Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (Verordnung AB-BA; SR 173.712.24), die Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen (SR 173.712.23) sowie auf das Reglement der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.243).

Gemäss Art. 29 Abs. 2 StBOG kann die Aufsichtsbehörde gegenüber der BA Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Nebst dem Erlass von Weisungen kann die AB-BA nach Art. 30 Abs. 3 StBOG Empfehlungen an den Bundesanwalt richten.

Die AB-BA tritt nicht auf Aufsichtsbeschwerden ein, die Verfügungen oder Verfahrenshandlungen in den von der BA geführten Untersuchungsverfahren zum Gegenstand haben und nicht auf systemische Problemstellungen hinweisen.

Nach Art. 9 Abs. 2 StBOG trägt die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt die Verantwortung für Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation der BA sowie den wirksamen Einsatz von Personal, Finanz- und Sachmitteln. Es ist selbstredend nicht Aufgabe der AB-BA, die BA direkt zu führen. Einzelentscheide können jedoch aufsichtsrechtlich relevant sein, wenn sie von systemischer Tragweite sind. Gegenüber der Bundesanwältin oder dem Bundesanwalt sowie den Stellvertreterinnen und Stellvertretern verfügt die AB-BA über gewisse, aber beschränkte personalrechtliche Befugnisse (Art. 31 StBOG).

### Mitglieder der AB-BA

Nach Art. 23 Abs. 2 StBOG umfasst die Behörde sieben Mitglieder. Sie üben ihre Tätigkeit nach Art. 3 der Verordnung AB-BA im Nebenamt aus. Die Behörde setzt sich aus je einer Richterin des Bundesgerichts und einem Richter des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen oder Anwälten und drei Fachpersonen zusammen.

Die Mitglieder der Aufsichtsbehörde werden durch die Vereinigte Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die letzte Amtsperiode endete 2022.

Nach Art. 27 Abs. 1 StBOG konstituiert sich die Aufsichtsbehörde selbst. Präsidentin und Vizepräsident werden für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Eine einmalige Wiederwahl für weitere zwei Jahre ist möglich (Art. 7 Verordnung AB-BA).

Beschlussfähig ist die AB-BA, wenn die Mehrheit der Mitglieder an den Sitzungen anwesend ist (Art. 8 Verordnung AB-BA). Für die Beschlussfassung zählt die Mehrheit der stimmenden Mitglieder. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten den Ausschlag. Ergänzend hält das Reglement der AB-BA in Art. 17 Abs. 3 fest, dass die Beschlüsse ausserhalb von Sitzungen auf dem Zirkulationsweg oder auf elektronischem Weg gefasst werden können. Im Berichtsjahr wurden entsprechend mehrfach Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg gefasst.

Als Präsidentin bzw. als Vizepräsident fungierten 2022 Dr. iur. Alexia Heine, Bundesrichterin und Prof. Dr. iur. Marc Thommen, Ordinarius für Straf- und Strafprozessrecht an der Universität

Zürich.

Der AB-BA gehörten im Berichtsjahr folgende Mitglieder an:

- Dr. iur. Alexia Heine, Bundesrichterin, Luzern;
- Prof. Dr. iur. Marc Thommen, Ordinarius für Straf- und Strafprozessrecht unter Einschluss des Wirtschafts- und Verwaltungsstrafrechts an der Universität Zürich;
- Dr. iur. Isabelle Augsburg-Bucheli, Studienleiterin für den MAS in Economic Crime Investigation, MAS ECI, ILCE (HEG Arc), Neuchâtel;
- Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner, Bundesstrafrichter, Bellinzona;
- Jörg Zumstein, Fürsprecher, Bern;
- Dr. iur. Luzia Vetterli, Rechtsanwältin, Fachanwältin Strafrecht SAV, Luzern;
- Dr. iur. Lionel Seeberger, Kantonsrichter am Kantonsgericht Wallis, Brig-Glis.

Dr. iur. Lionel Seeberger wurde am 15. Juni 2022 durch die Vereinigte Bundesversammlung als Nachfolger des Ende 2021 zurückgetretenen Hanspeter Uster für die verbleibende Amtsperiode bis Ende 2022 gewählt.

Am 28. September 2022 wählte die Vereinigte Bundesversammlung auf Vorschlag der Gerichtskommission sechs der sieben Mitglieder für die Amtsperiode 2023-2026 wieder. Anstelle des per Ende 2022 zurückgetretenen Bundesstrafrichters Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner wählte das Parlament sodann in der Wintersession Bundesstrafrichterin Fiorenza Bergomi als siebtes Mitglied der AB-BA.

## **Sekretariat**

Per Ende 2022 umfasste das Sekretariat insgesamt 430 Stellenprozente (280 juristische Stellenprozente, 150 administrative Stellenprozente). Die AB-BA beabsichtigt derzeit keinen weiteren Stellenausbau für ihr Sekretariat.

## **Organisationsreglement der AB-BA**

Die AB-BA hat ihr ausführendes Reglement über die Aufgaben und Organisation um ein vereinfachtes Ernennungsverfahren für ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Fall von voraussichtlich oder offensichtlich unbegründeten Strafanzeigen ergänzt und die Revision am 15. Februar 2022 in Kraft gesetzt.

## Abkürzungen

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
BA	Bundesanwaltschaft
BKP	Bundeskriminalpolizei
BStGer	Bundesstrafgericht
BV	Bundesverfassung (SR 101)
fedpol	Bundesamt für Polizei
FK-N / S	Finanzkommission des National- und Ständerats
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
HEG Arc	Hochschule für Wirtschaft Arc
ILCE	Institut für Economic Crime Investigation der HEG Arc
MAS ECI	MAS Economic Crime Investigation
ParlG	Parlamentsgesetz (SR 171.10)
RK-N	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
RK-S	Kommission für Rechtsfragen des Ständerats
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz (SR 173.71)
Verordnung AB-BA	Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (SR 173.712.24)
VG	Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.32)