

KOMMENTAR

Das Theater um die Bundesanwaltschaft geht weiter

Das Parlament hat Michael Lauber als Bundesanwalt bestätigt. Doch zur Ruhe kommen wird die Behörde einstweilen nicht, zu viel Vertrauen ist verspielt. Höchste Zeit, die Strafverfolgung auf Bundesebene zu überprüfen.

Kathrin Alder
25.9.2019, 09:44 Uhr

Würde Dürrenmatt noch leben, er hätte wohl seine helle Freude an dieser Geschichte. Zu gut sind die grotesken Vorgänge rund um die Bundesanwaltschaft und deren Chef Michael Lauber: ein Treffen, an das sich sämtliche Beteiligten partout nicht erinnern können, ein angeschlagener Bundesanwalt, der, uneinsichtig und dünnhäutig, wild um sich schlägt, persönliche Fehden, ein juristisches Hickhack, bei dem einem schwindlig wird, und eine Aufsicht, die sich nicht in der Lage sieht, ihre Aufgabe wahrzunehmen. Ein Theater sondergleichen, das nun mit der Wiederwahl Laubers einen vorläufigen Schlusspunkt erreicht hat.

Wie konnte es nur so weit kommen? Und wird die Behörde, da Lauber wiedergewählt ist, nun zur Ruhe kommen?

Lauber darf seinen Posten zwar behalten, doch hat er so viel Geschirr zerschlagen, dass die Bundesanwaltschaft nicht zum Courant normal übergehen kann. Zwar hat sich das Parlament für Kontinuität und im Sinne der Institution entschieden. Das knappe Wahlergebnis ist allerdings ein klares Misstrauensvotum. Der komfortable Rückhalt, dessen sich Lauber in den vergangenen Jahren gewiss sein konnte, ist ihm abhandengekommen. In der Affäre, die mit den nicht protokollierten Treffen mit Fifa-Präsident Gianni Infantino ihren Anfang nahm, hat sich Lauber ungeschickt bis unmöglich verhalten – und viel Vertrauen verspielt. Mit der Aufsichtsbehörde AB-BA tobt ein offener Streit. Allerdings hat nicht nur Lauber mit seinem Verhalten Schaden angerichtet, auch andere Beteiligte haben dazu beigetragen, dass das Ansehen der Bundesanwaltschaft gelitten hat. Die Behörde ist nun bedauerlicherweise wieder dort, wo man sie nie mehr haben wollte: im Krisenmodus.

Ein verhextes Amt

Bereits in der jüngeren Vergangenheit agierte an der Spitze der Bundesanwaltschaft kaum jemand glücklich. Als in den 1990er Jahren neue Kriminalitätsformen wie Geldwäscherei, organisierte Kriminalität oder Korruption in den Fokus gerieten, war die Tessinerin Carla Del Ponte die Erste, die als «moderne» Bundesanwältin scheiterte. Mit der Vorverurteilung von Oberst Friedrich Nyffenegger bescherte sie der Bundesanwaltschaft die erste von vielen ähnlich gestrickten Peinlichkeiten. Vollends zum Fiasko geriet die Amtszeit von Del Pontes Nachfolger Valentin Roschacher. Öffentlichkeitswirksam ging dieser gegen die Hells Angels oder den Bankier Oskar Holenweger vor. Dabei bediente er sich äusserst fragwürdiger Ermittlungsmethoden und überwarf sich mit dem damaligen Justizminister Christoph Blocher. Erwin Beyeler, sein Nachfolger, sollte aufräumen, scheiterte aber ebenfalls. Am Ende wurde Holenweger nach fast acht Jahren in allen Anklagepunkten freigesprochen, und den Hells Angels konnte neben vereinzelt Cannabisdelikten kaum etwas nachgewiesen werden, schon gar keine organisierte Kriminalität.

Auf Beyeler folgte 2011 Lauber. Ihm gelang es zunächst, die Wogen zu glätten und Ruhe in die Behörde zu bringen. Er bemühte sich, den neuen Herausforderungen in der Strafverfolgung mittels Controlling-System oder Task-Forces beizukommen. Zudem gelang es ihm, die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu verbessern. Doch am Ende stolperte auch er. Es scheint, als sei die Bundesanwaltschaft verhext: Deren Leiter kommen und gehen, doch die Probleme bleiben bestehen.

Die Konzeption der Strafverfolgung auf Bundesebene muss deshalb auf den Prüfstand gestellt werden. Das fordern auch Politiker wie der Zürcher SP-Ständerat Daniel Jositsch oder die SVP-Fraktion mit einer kürzlich eingereichten parlamentarischen Initiative. Welche Kompetenzen soll die Bundesanwaltschaft haben? Wie viel Macht deren Leiter? Und wie ist der delikate Balanceakt zwischen einer unabhängigen Strafverfolgung und einer wirksamen Kontrolle zu meistern? Diese Fragen sind nicht neu. Vielmehr findet man sich in altbekannten Spannungsfeldern wieder, die zuletzt nach dem Abgang von Roschacher intensiv ausgelotet wurden. Roschacher räumte seinen Posten 2006 nicht freiwillig, sondern auf Druck des Bundesrats. In der Politik war man sich schnell einig: Das darf nicht mehr geschehen. Der Bundesanwalt sollte unabhängig agieren und nicht etwa aus politischen Gründen aus dem Amt gejagt werden können. Seit 2011 wählt daher das Parlament den Bundesanwalt. Kontrolliert wird die Behörde nicht mehr von Richtern oder der Exekutive, sondern von der Aufsichtsbehörde AB-BA, einem Expertengremium.

Drei Baustellen

Jetzt zeigt sich, dass diese Neuerungen nicht zielführend waren. Die Querelen rund um die Wiederwahl Michael Laubers manifestieren drei Problemkreise. Der erste ist die Wahl des Bundesanwalts. Das Parlament als Wahlgremium konnte die Gefahr der politischen Vereinnahmung nicht wie gewünscht bannen, im Gegenteil: Für Parlamentarier erwies es sich als beinahe unmöglich, im juristischen Hin und Her die Übersicht zu behalten. Es war bis zuletzt nicht ganz klar, welche Kriterien – juristisch-fachliche oder persönliche – für das Wahlprozedere ausschlaggebend waren. So erstaunte es nicht, dass der Bundesanwalt zum Schluss sogar mithilfe einer PR-Agentur Wahlkampf betrieb. Das darf nicht sein. Der Bundesanwalt sollte wieder vom Bundesrat ernannt werden – selbstverständlich verbunden mit einer klaren Beschränkung der Weisungsbefugnis. Die Unabhängigkeit der Strafverfolgung muss jederzeit garantiert sein.

Die zweite Baustelle ist die Aufsicht. Das heutige Konstrukt AB-BA ist ein Zwitter. Es bestehen Unsicherheiten darüber, ob sie primär politisch (weil nahe am Parlament) oder fachlich (aufgrund der Sachkompetenz der Mitglieder) ausgerichtet ist. Zu diesem Schluss gelangte Felix Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, in einem Kurzgutachten, das er im Auftrag der AB-BA bereits im vergangenen Jahr erstellt hat. Auch deren Weisungskompetenz erschien ihm klärungsbedürftig. Ein kürzlich ergangenes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hat die konzeptionellen Schwächen der Aufsicht auf den Punkt gebracht: Die AB-BA ist nicht befugt, eine externe Drittperson mit einer Disziplinaruntersuchung zu betrauen, sieht sich aber wegen mangelnder Ressourcen nicht in der Lage, die Untersuchung selbst durchzuführen. Kommt es hart auf hart, ist die AB-BA zahnlos. Zwar wird das Bundesgericht in dieser Sache letztinstanzlich befinden. Doch wenn Gerichte die Kompetenzen einer so wichtigen Aufsichtsbehörde erst klären müssen, dann muss deren Konzeption überdacht werden. Im Grunde gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder die gesetzlichen Bestimmungen zur AB-BA werden geschärft, oder die Aufsicht geht zurück an die Exekutive – allenfalls im Verbund mit einem fachlichen Gremium, ähnlich den Oberstaatsanwaltschaften in den Kantonen oder einem Gericht. Es ist dies das Modell, das für die Bundesanwaltschaft bis 2011 bestand und in den Kantonen gut funktioniert.

Hat die Bundesanwaltschaft die richtigen Kompetenzen?

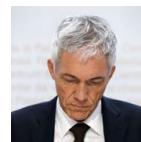
Schliesslich muss auch die Ausgestaltung der Bundesanwaltschaft überprüft werden. Strafverfolgung ist primär Sache der Kantone. Die Strafprozessordnung definiert allerdings Felder, in denen die Bundesanwaltschaft zuständig ist. Das sind klassische Staatsschutzdelikte und Straftaten gegen den Bund, Rechtshilfe, aber auch komplexere Fälle von organisierter Kriminalität sowie Terrorismus und dessen Finanzierung. Vor allem im Bereich der organisierten Kriminalität agierte die Bundesanwaltschaft indes oft glücklos. Die letzte grosse Anklage, die vor dem Bundesstrafgericht in sich zusammenfiel, war jene gegen die Tamil Tigers. Am Ende wurden nur Straftatbestände geahndet, um die sich kantonale Staatsanwaltschaften mindestens genauso gut hätten kümmern können.

Lediglich fakultativ ist die Bundeskompetenz hingegen im Bereich der Wirtschaftskriminalität. Weil diese aber immer internationaler und komplexer wird, stellt sich die Frage, wo solch umfangreiche Fälle am besten aufgehoben sind. Zwar verfügen die grösseren Kantone und jene mit Finanzplätzen über bestens aufgestellte Strafverfolgungsbehörden mit erfahrenen Leuten und viel Know-how. Wo dies fehlt, kann mit Konkordaten ausgeholfen werden. Doch birgt eine nationale Strafverfolgung durchaus Vorteile: Globale Fälle können besser koordiniert, Fachwissen kann aufgebaut und zentralisiert werden. Es wäre unsinnig, wenn sich sämtliche Kantone eigenverantwortlich auf neuartige Kriminalitätsformen spezialisieren müssten.

Lauber wird vorerst Bundesanwalt bleiben. Doch das Theater um seine Wiederwahl hat gezeigt: Die Strafverfolgung auf Bundesebene muss gründlich durchleuchtet und dringend justiert werden. Sonst gilt: Nach der Krise ist vor der Krise.

KOMMENTAR

Die blinden Flecken werden mit einer Wiederwahl Laubers nicht aus der Welt geschafft



Für Michael Lauber naht die Stunde der Entscheidung. Am Mittwoch entscheidet das Parlament, ob es den Bundesanwalt für eine dritte Amtsperiode wählt oder Platz macht für einen Neuanfang.

Marcel Gyr / 19.9.2019, 15:49

Newsletter NZZ am Abend

Erfahren Sie, was heute wichtig war, noch wichtig ist oder wird! Der kompakte Überblick am Abend, dazu Lese-Empfehlungen aus der Redaktion. [Hier können Sie sich mit einem Klick kostenlos anmelden.](#)

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.