



16.505

Parlamentarische Initiative

Heer Alfred.

**Die Bundesanwaltschaft
ist wieder in die Bundesverwaltung
zu integrieren**

Initiative parlementaire

Heer Alfred.

**Réintégrer le Ministère public
de la Confédération
dans l'administration fédérale**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.05.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Schwander, Egloff, Reimann Lukas)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Schwander, Egloff, Reimann Lukas)

Donner suite à l'initiative

AB 2018 N 632 / BO 2018 N 632

Le président (de Buman Dominique, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

Heer Alfred (V, ZH): Sie sehen aus dem Titel, worum es geht. Es geht darum, dass die Bundesanwaltschaft wieder in die Bundesverwaltung zu integrieren ist. Man hat ja die entsprechende Änderung vor nicht allzu langer Zeit vorgenommen, diese Scheinverselbstständigung oder Scheinunabhängigkeit der Bundesanwaltschaft mit einer separaten Aufsichtscommission. Wenn man diese Änderung bei Lichte betrachtet, muss man aber sagen, dass die Bundesanwaltschaft heute weder Fisch noch Vogel ist. In keinem anderen europäischen Land ist die Bundesanwaltschaft oder die Staatsanwaltschaft unabhängig, sie ist immer ein Teil der Exekutive, denn letztendlich ist die Bundesanwaltschaft ja dafür zuständig, dass strafbare Handlungen gegen Bundesrecht geahndet werden. Mit der genau gleichen Begründung müssten Sie eigentlich die Polizei als unabhängig erklären. Auch diese wird in den Kantonen von einem Regierungsrat geführt, und dies ist nichts weiter als normal.

Letztendlich gibt das Gesetz vor, was die Bundesanwaltschaft zu tun hat. Sie ist nicht frei, und sie ist nicht unabhängig. Letztendlich entscheiden die Gerichte darüber, ob die Bundesanwaltschaft rechtmässig handelt oder nicht rechtmässig handelt. Und hier ist es wichtig, dass wir unabhängige Gerichte haben, dass wir die





Gewaltentrennung haben, dass ein Gericht unabhängig ist; aber eine Staatsanwaltschaft ist letztendlich der verlängerte Arm der Exekutive.

Es ist auch so, dass die Bundesanwaltschaft in vielen Bereichen nicht unabhängig ist. Sie machen, was diese Unabhängigkeit betrifft, einen grossen Denkfehler. Erstens hat die Bundesanwaltschaft keinen Zugriff auf die Bundespolizei. Die Bundespolizei als Ermittlungsbehörde für die Bundesanwaltschaft untersteht immer noch dem Bundesamt für Justiz. Also bereits hier sehen wir, dass eben der Bundesrat für einen wesentlichen Teil der Strafverfolgung zuständig ist. Zweitens ist für die Verfahren bei Geldwäscherei, bei Rechtshilfegesuchen aus dem Ausland, bei der Blockierung von Konten nicht die Bundesanwaltschaft zuständig, sondern das Bundesamt für Justiz. Wenn Sie also konsequent wären, müssten Sie für diese Fälle, in denen das Bundesamt für Justiz Rechtshilfeersuchen bewilligen muss, in denen es über die Blockierung von Konten entscheiden muss, eigentlich auch noch das Bundesamt für Justiz für unabhängig erklären.

Im Weiteren haben wir den Nachrichtendienst. Wir haben den famosen Fall Daniel M. hier behandelt respektive den Bericht vorgestellt. Der Nachrichtendienst hat zwar eine Aufsichtsbehörde, untersteht aber letztendlich dem VBS. Ich muss Ihnen mitteilen: Was die Sicherheitslage betrifft – der Bundesrat muss ja auch darüber beraten, was die Bedrohungen, z. B. im Bereich des Terrorismus, sind, die die Schweiz betreffen usw. –, wäre es doch dringend nötig, dass ein Bundesrat nicht nur beim Nachrichtendienst steuern kann, was verfolgt werden soll, sondern eben auch bei der Bundesanwaltschaft. Das ist nicht gegeben.

Wir haben hier eine unabhängige Behörde, die gar nicht verpflichtet ist, mit dem Nachrichtendienst zusammenzuarbeiten, wenn sie das nicht will. Das ist doch ein grosses Manko, das hier vorhanden ist. Ich sage nicht, dass es jetzt so ist, aber es kann eben einmal eintreffen. Das sollten wir unbedingt verhindern. Diese Scheinunabhängigkeit, die wir geschaffen haben, ist staatspolitisch gesehen kompletter Unsinn. Man sieht auch in der Praxis, dass es nicht funktioniert.

Der Bundesanwalt hat ja bei sich auch Personal entlassen. Hier spielt das Personalrecht des Bundes. Er muss zum Personalbüro gehen, zu Ueli Maurer, um nachzufragen, wie man richtig Leute entlässt, weil er das selber nicht kann und eben letztendlich nicht unabhängig ist. Ich plädiere wirklich aus höheren Interessen dafür, dass wir die Bundesanwaltschaft wieder in die Bundesverwaltung integrieren, so, wie das früher der Fall war. In der Vergangenheit lief es nicht rund; das trifft zu. Aber man sollte nicht aus Nervosität einen solchen Fehler begehen, wie wir ihn mit dieser unseligen sogenannten Unabhängigkeitserklärung begangen haben. Ich bitte Sie, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Warum? Zwischen 2002 und 2011 hatten wir das duale System. Das EJPD war zuständig für die administrative Aufsicht, und das Bundesstrafgericht war zuständig für die fachliche Aufsicht. In der Diskussion über die Botschaft zum Strafbehördenorganisationsgesetz hat man festgestellt, dass sich die Trennung in eine fachliche und in eine administrative Aufsicht nicht bewährt hat. Man war nicht zufrieden mit dieser Trennung, mit dem dualen System. Deshalb hat der Bundesrat im Zusammenhang mit der neuen Gesetzgebung verschiedene Modelle überprüft, auch z. B., dass die Bundesanwaltschaft direkt dem Parlament unterstellt werden könnte – das wurde dann verworfen. Aber der Bundesrat hat 2009 vorgeschlagen, die Aufsicht zusammenzunehmen und die Bundesanwaltschaft dem Bundesrat zu unterstellen. Die Fachgremien, auch das Bundesgericht, waren der Ansicht, dass das eigentlich eine gute Lösung wäre – das können Sie in der Botschaft zum Strafbehördenorganisationsgesetz nachlesen. Nun, als das Geschäft im Ständerat war, kreierte dieser im Juni 2009 eine neue Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, ein Sondergremium. Das war sehr umstritten. Dieses Sondergremium wurde von keiner Fachbehörde entsprechend privilegiert oder unterstützt. Der Nationalrat übernahm das in der Folge, und in der Schlussabstimmung wurde das Sondergremium geschaffen.

Ich zitiere aus der damaligen Stellungnahme des Bundesgerichtes. Diese Worte sind nach wie vor gültig, deshalb zitiere ich sie: "Mit diesem heterogen zusammengesetzten Sondergremium würde im Staatsgefüge neben Legislative, Exekutive und Judikative ein weiteres Entscheidungsorgan entstehen, das keiner der heutigen Staatsgewalten zugeordnet werden kann, sondern irgendwo dazwischenliegt. Die Schaffung einer Aufsichtsinstanz im 'Zwischenraum' der verfassungsrechtlichen Organe wäre in staatsrechtlicher und staatspolitischer Hinsicht bedenklich. Die umfangreichen Machtbefugnisse der Bundesanwaltschaft und deren zentrale Rolle in der eidgenössischen Strafverfolgung erfordern eine hinreichende Verankerung und Legitimation ihrer Aufsichtsbehörde. Für ein aufsichtsrechtliches Sondergremium, wie es vom Ständerat beschlossen worden ist, ist nach Auffassung des Bundesgerichtes eine verfassungsmässige Grundlage nötig." Das hat das Bundesgericht damals festgehalten. Weiter heisst es: "Dazu müsste die Bundesverfassung ergänzt werden. Hinzu kommen praktische Bedenken (Reibungsverluste, Abgrenzungsschwierigkeiten), wenn für ein besonderes Bedürfnis



neben den drei traditionellen Staatsgewalten ein weiteres oberstes Entscheidungsorgan geschaffen würde. Präjudizielle Gründe sprechen ebenfalls gegen eine solche Lösung", also gegen ein solches Sondergremium. "Viel näher liegt es, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft einer der drei bestehenden Staatsgewalten zuzuordnen."

Das war damals die Stellungnahme des Bundesgerichtes, und wir von der Minderheit sind der Meinung: Genau das sind nach wie vor die Gründe, weshalb wir jetzt entsprechend diese Organisation ändern sollten. Die Kritik an der Bundesanwaltschaft ist nicht abgeflaut. Ich erinnere an das Interview des damaligen Präsidenten des Bundesstrafgerichtes in Bellinzona im letzten Dezember. Genau die Organisation wurde vom Bundesstrafgericht kritisiert. Sie können das in den Medien nachlesen. Ob es jetzt gut war oder nicht, dass diese Kritik öffentlich gemacht wurde, ist eine andere Frage. Aber wir müssen das hier nochmals überdenken.

Bezüglich der Unabhängigkeit muss ich festhalten: Es geht nicht darum, dass die Aufsichtsbehörde die Dossiers anschauen kann. Auch das heutige Aufsichtsorgan kann die Dossiers nicht anschauen. Es nimmt die Aufsicht nicht über Einzeldossiers wahr, sondern es geht darum, dass es die Aufsicht über die Administration, über die Organisation wahrnimmt. Und wir haben andernorts eine ähnliche Organisation. Das Bundespatentgericht ist beim Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen angegliedert – da könnten wir auch die Unabhängigkeit infrage stellen. Die neue Berufungskammer ist am Bundesstrafgericht angesiedelt – da könnten wir auch

AB 2018 N 633 / BO 2018 N 633

die Unabhängigkeit kritisieren. Nein, wir müssen zurück zum alten, bewährten System. Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zu folgen.

Mazzone Lisa (G, GE), pour la commission: Vous l'aurez entendu, l'objectif de cette initiative parlementaire, teintée de nostalgie, est de revenir à l'état d'avant la réorganisation de 2010, à savoir de réintégrer le Ministère public de la Confédération dans l'administration fédérale et de le subordonner au Département fédéral de justice et police. Il ne s'agit donc pas uniquement de parler de la question de l'instance de surveillance.

Le 22 février dernier, la Commission des affaires juridiques a décidé de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire, par 15 voix contre 9 et aucune abstention. L'indépendance du Ministère public de la Confédération date de 2010, à la suite d'une décision de nos conseils, qui ont opté pour une surveillance totalement indépendante, réalisée par une autorité dont les membres sont directement élus par nous, les parlementaires. Si le mot indépendance et ses dérivés sont ici martelés et répétés, c'est parce que cette indépendance est chère à la majorité de la Commission des affaires juridiques de notre conseil. Pour faire du Ministère public de la Confédération un organe judiciaire à part entière, il doit rester en dehors de l'administration et ne pas être subordonné à l'autorité politique et donc ne pas risquer d'être mis sous pression par le politique. Cela va d'ailleurs dans le sens des recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption. C'est une situation que connaissent aussi plusieurs cantons.

Cela étant dit, je tiens à préciser que notre commission n'est pas d'avis que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Elle a d'ailleurs décidé de donner suite à une initiative parlementaire qui vise à réformer l'organisation du Ministère public de la Confédération. On aura l'occasion d'en discuter – nous n'en sommes qu'en première phase de traitement –, mais cela permet de lancer une discussion sur la question de savoir si le procureur général de la Confédération doit être seul ou s'il doit y avoir trois procureurs à la tête du Ministère public de la Confédération. Donc, des améliorations, oui, mais de retour en arrière, point. Pour un Etat de droit qui fonctionne correctement, l'indépendance du Ministère public de la Confédération est essentielle et nous semble devoir être préservée.

Pour finir, j'aimerais rappeler en les citant moi aussi – puisque Monsieur Schwander a cité le débat de l'époque ou, en tout cas, la consultation qu'il y a eu à l'époque – les propos de Monsieur Dick Marty, qui, en qualité de rapporteur de commission lors de la réorganisation du Ministère public de la Confédération, disait ceci au Conseil des Etats: "Le Ministère public de la Confédération doit jouir d'une véritable indépendance par rapport à l'exécutif."

Alors que la nouvelle procédure a renforcé le rôle du procureur et son indépendance vis-à-vis du politique et de l'exécutif, une minorité de la commission, qui vient de vous être présentée, considère que l'ancien système était plus adéquat, estimant que la réorganisation n'a pas fait ses preuves puisque les critiques continuent. Mais les critiques sont éternelles.

Je vous invite, comme la majorité de la commission, à ne pas donner suite à cette initiative parlementaire et à préserver ainsi l'indépendance du Ministère public de la Confédération.

Vogler Karl (C, OW), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative Heer 16.505 verlangt, Sie haben es



gehört, eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen des Bundes dahingehend, dass die Bundesanwaltschaft wieder in die Bundesverwaltung integriert und dem EJPD unterstellt wird, so, wie das früher der Fall war.

Der Initiant ist der Meinung, dass die Ausgliederung der Bundesanwaltschaft mit der Begründung, dass diese unabhängig sein müsse, ein Fehlschlag gewesen sei. Die Strafverfolgung sei eine Aufgabe der Exekutive, und in den meisten Rechtsstaaten seien die Strafverfolgungsbehörden der Exekutive unterstellt. Unabhängig müssten letztlich nur die Gerichte sein. Bei der heutigen Organisationsform der Bundesanwaltschaft handle es sich ohnehin nur um eine Scheinunabhängigkeit, weil sie auf Teile des EJPD angewiesen sei. Entsprechend sei es richtig, die Bundesanwaltschaft wieder einer politischen Behörde zu unterstellen, welche auch Schwerpunkte setzen könne.

Die deutliche Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen teilt die Meinung des Initianten nicht. Dazu kurz Folgendes: Als Staatsanwaltschaft des Bundes gehörte die Bundesanwaltschaft, Sie haben es gehört, während rund 160 Jahren zur Exekutive, indem sie dem EJPD zugeordnet war. Das ist aber mittlerweile Geschichte. Seit dem 1. Januar 2011 ist die Bundesanwaltschaft nicht nur fachlich, sondern auch organisatorisch vollständig von Bundesrat und Bundesverwaltung losgelöst. Die Bundesanwaltschaft geniesst damit die gleiche organisatorische Unabhängigkeit wie die eidgenössischen Gerichte. Die ungeteilte fachliche und administrative Aufsicht obliegt gleichsam einer unabhängigen Aufsichtsbehörde, deren Mitglieder ebenfalls wie der Bundesanwalt und dessen Stellvertretungen von der Bundesversammlung gewählt werden. Die oberste Aufsicht schliesslich erfolgt durch das Parlament selber, wobei gemäss Artikel 26 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes die inhaltliche Kontrolle von Entscheidungen der Bundesanwaltschaft ausgeschlossen ist.

Aus Sicht der Kommissionsmehrheit ist es von zentraler Bedeutung, dass die so verankerte Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft gewährleistet bleibt und keine politische Institution, sei es die Regierung oder das Parlament, Weisungen bezüglich deren Verfahren erteilen kann. Jeglicher Form politischer Einflussnahme gilt es nach Möglichkeit vorzubeugen. Allein eine Unterstellung oder auch nur eine Eingliederung der Bundesanwaltschaft in das EJPD könnte die Vermutung aufkommen lassen, dass deren Unabhängigkeit nicht gegeben oder gefährdet sei. Es könnte der Eindruck entstehen, dass sich das Departement bei heiklen Untersuchungen einmischen könnte, insbesondere wenn es um Verfahren gegen die Verwaltung oder die Regierung geht. Allein dem Aufkommen solcher Vermutungen gilt es konsequent entgegenzutreten. Die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft ist ein wesentliches Element unserer rechtsstaatlichen Prinzipien, welche es zu wahren gilt.

Die Kommissionsminderheit – Sie haben es gehört – befürwortet die Rückkehr zum alten System. Der Entscheidung, die Bundesanwaltschaft vom EJPD zu lösen, habe keine positiven Auswirkungen gehabt. Die Kritik an der Bundesanwaltschaft bleibe weiterhin bestehen.

Wie festgestellt, beantragt Ihnen die starke Kommissionsmehrheit – und zwar entschied die Kommission mit 15 zu 9 Stimmen –, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Nach Meinung der Kommissionsmehrheit stärkt die beschriebene Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft das Vertrauen der Bevölkerung in unser Rechtssystem und damit auch in die Regierung, die Verwaltung und die Politik.

Entsprechend bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen und der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Heer Alfred (V, ZH): Besten Dank, Herr Kollege Vogler, für die objektive Berichterstattung. Ich habe eine Frage. Sie haben ausgeführt, dass es in politisch heiklen Fällen eben auch heikel wäre, wenn die Exekutive Instruktionen geben könnte. Sie haben verwaltungsinterne Sachen angesprochen. Wir haben jetzt den Fall mit der Post. Da hat der Bundesanwalt gesagt, er sei nicht zuständig. Ob das jetzt gut oder schlecht ist, weiss ich nicht, aber er hat es mal so gesagt. Aber die politisch wirklich heiklen Fälle, die die Bundesanwaltschaft betreuen muss, sind beispielsweise Rechtshilfesuche aus Russland, aus der Russischen Föderation. Ich denke an den Fall Magnitski. Hier hat die Bundesanwaltschaft gar nichts zu melden, denn das liegt einzig in der Kompetenz des Bundesamtes für Justiz. Das zeigt doch diese offensichtliche Kastration der Bundesanwaltschaft in diesem System von heute. Oder teilen Sie diese Meinung nicht?

Vogler Karl (C, OW), für die Kommission: Gut, das sind natürlich Spezialfälle, das gebe ich zu. Trotzdem, im Grossen und Ganzen würde man, wenn man die Bundesanwaltschaft jetzt einfach wieder dem EJPD angliedern würde, das

AB 2018 N 634 / BO 2018 N 634

Momentum der Unabhängigkeit ritzen oder auch gefährden. Deshalb ist die Kommissionsmehrheit klar der Meinung, dass das falsch wäre.





Schwander Pirmin (V, SZ): Ist die Bundesanwaltschaft tatsächlich so unabhängig, wie Sie sagen, wenn sie nicht über Mittel wie z. B. die Bundespolizei verfügen kann?

Vogler Karl (C, OW), für die Kommission: Es ist natürlich tatsächlich so, dass keine hundertprozentige Unabhängigkeit besteht. Dieser Problematik ist man sich bewusst. Trotzdem ist es die Bundesanwaltschaft, die über die Aufnahme eines Verfahrens entscheidet, und so soll es auch sein. Wenn sie auf Mittel zurückgreifen muss, ist das eine andere Problematik, die aber die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft nicht berührt.

Le président (de Buman Dominique, président): La commission propose, par 15 voix contre 9 et 0 abstention, de ne pas donner suite à l'initiative. Une minorité Schwander propose d'y donner suite.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.505/16922)

Für Folgegeben ... 66 Stimmen

Dagegen ... 122 Stimmen

(0 Enthaltungen)