



19.479

**Parlamentarische Initiative Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Notwendige Reformen
hinsichtlich der Aufsicht
über die Bundesanwaltschaft**

**Initiative parlementaire groupe
de l'Union démocratique du Centre.
Nécessité de réformer
la surveillance du Ministère public
de la Confédération**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.03.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Tuena, Bellaïche, Flach, Geissbühler, Lüscher, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, Steinemann, Vogt)
Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Tuena, Bellaïche, Flach, Geissbühler, Lüscher, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, Steinemann, Vogt)
Donner suite à l'initiative

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Schwander Pirmin (V, SZ): In den letzten 25 Jahren wurde die Bundesanwaltschaft von verschiedenen Skandalen begleitet. Ich gebe Ihnen einen kurzen Abriss: Bei Frau Del Ponte sind die Stichworte Mafia und Friedrich Nyffenegger zu nennen; bei Herrn Roschacher die Stichworte Hells Angels und Oskar Hollenweger; bei Herrn Beyeler die Aufarbeitung des Falls Hollenweger und dann noch die Geschichte mit Ramos; und bei Herrn Lauber die Geschichte mit der Fifa. Das waren nur ein paar Stichworte.

Nun, es geht um die Frage: Liegt es an den Personen? War die Person, die jeweils die Bundesanwaltschaft führte, ein Grund für die Skandale, oder war es allenfalls die Organisation?

Ich bin überzeugt, dass das Parlament mit seinen Entscheidungen in den letzten zwölf, dreizehn Jahren für all die Probleme, die wir heute bei der Bundesanwaltschaft haben, mitverantwortlich ist. Deshalb fordern wir mit unserer parlamentarischen Initiative, dass die gesetzlichen Bestimmungen auf Stufe Bund bezüglich Aufsicht über die Bundesanwaltschaft geändert werden, und zwar dahingehend, dass die Verantwortung auf das EJPD für den administrativen Bereich und auf das Bundesgericht für den fachlichen Bereich aufgeteilt wird.

Ich habe es auch in der Kommission gesagt: Es geht darum, dass wir die Organisation anschauen. Auch wenn es eine parlamentarische Initiative mit einem konkreten Auftrag ist, haben wir Spielraum. Die GPK hat ja verschiedene Aufträge erteilt. Die RK ist dann zum Schluss gekommen, dass es Handlungsbedarf gibt, man aber die Berichte und die Ergebnisse der GPK abwarten möchte. Meines Erachtens müssen wir die Ergebnisse



nicht abwarten. Wir haben dringenden Handlungsbedarf, und wir können die Sache auch schon im Rahmen einer parlamentarischen Initiative angehen.

Mit der Revision des Strafbehördenorganisationsgesetzes vor über zwölf Jahren wollte der Bundesrat die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft verbessern und alles dem Bundesrat unterstellen. Leider – und das sage ich bewusst – hat dann der Ständerat in einer Nacht-und-Nebel-Aktion entschieden, ein neues Modell einzuführen und die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft einem sogenannten Sondergremium zu übertragen. Diese Organisation wurde damals kritisiert, insbesondere bei uns im Nationalrat, weil sie der Bundesverfassung widerspricht. Das hat das Bundesgericht damals auch festgestellt. Demnach ist die heutige Organisation eigentlich verfassungswidrig; insofern ist es eben eine schlechte Organisation. Trotzdem haben wir dann im Nationalrat in der zweiten Runde nachgegeben und mit 88 zu 81 Stimmen dem Modell des Ständerates zugestimmt.

Man wollte eigentlich die Bundesanwaltschaft aufgrund der immerwährenden Skandale entpolitisieren. Und was haben wir gemacht? Wir haben das System verpolitisiert und mit unserer Gesetzgebung immer mehr verpolitisiert – wir wissen das. Dort müssen wir ansetzen.

Ich sage es nochmals: Wir als Parlament tragen sicher eine Mitverantwortung. Wir können nicht einfach alles auf die Bundesanwaltschaft und die Gerichte abschieben. Wir haben eine Mitverantwortung in dieser ganzen Geschichte, und es gibt dringenden Handlungsbedarf, die Organisation zu überprüfen und entsprechende Verbesserungen vorzunehmen.

Die parlamentarische Initiative sieht etwas vor, was in den Kantonen – in praktisch allen Kantonen – funktioniert. Ich glaube, das kann auf Bundesebene auch funktionieren. Es hat auch funktioniert, zumindest besser, in den Zeiten vor der Effizienzvorlage 2002. Da hat es besser funktioniert, als es heute funktioniert. Deshalb kommen wir auf die alten Strukturen mit ihren Möglichkeiten aus Zeiten, als es eben besser funktionierte, zurück.

Ich bitte Sie, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben, weil wir dringenden Handlungsbedarf haben, weil wir die Organisation entsprechend auch von unserer Seite her, vom Gesetzgeber her, neu aufstellen müssen. Es wäre jetzt auch eine Chance dazu, dass wir im Hinblick auf die Bestellung des neuen Bundesanwaltes bzw. der neuen Bundesanwältin ein Zeichen setzen und sagen: Jawohl, wir tragen Mitverantwortung, wir überprüfen die Organisation im Hinblick auf die Neubesetzung der Bundesanwaltschaft.

AB 2021 N 390 / BO 2021 N 390

Tuena Mauro (V, ZH): Die gesetzlichen Bestimmungen des Bundes betreffend die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft sind dahingehend zu ändern, dass durch die Aufteilung der Verantwortung auf das EJPD im administrativen Bereich und auf das Bundesgericht für den fachlichen Bereich eine wirksame Aufsicht gewährleistet werden kann. Ausdrücklich nicht erfasst werden sollen die geltenden Wahlbefugnisse – das ist ganz wichtig.

Die Bundesanwaltschaft stand von ihrer Schaffung an bis zum Inkrafttreten – wir haben es vom Initianten gehört – der sogenannten Effizienzvorlage im Jahr 2002 unter der Aufsicht des Bundesrates bzw. des EJPD. Durch die Effizienzvorlage wurde die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft in fachlicher Hinsicht der Anklagekammer des Bundesgerichtes unterstellt. Belassen wurde aber die administrative Aufsicht beim Bundesrat bzw. beim EJPD.

Am 1. April 2004 hat die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichtes in Bellinzona die Funktionen der ehemaligen Anklagekammer des Bundesgerichtes übernommen. Im Rahmen der Beratungen zum Strafbehördenorganisationsgesetz wollte der Bundesrat die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft verbessern, indem er die Aufsicht ausschliesslich dem Bundesrat zukommen lassen wollte. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates beantragte dagegen einstimmig ein Modell, bei dem diese Aufsicht von einem Sondergremium wahrgenommen wird. Die Bundesanwaltschaft solle in ihrer Tätigkeit von der Exekutive vollumfänglich unabhängig sein. Gewisse Vorkommnisse hätten gezeigt, dass eine zu grosse Nähe zwischen Bundesanwaltschaft und Bundesrat der Glaubwürdigkeit schaden würde. Das vorgeschlagene Modell könnte als Pilotprojekt betrachtet werden – vergleichen Sie hierzu bitte die Beratungen im Ständerat.

Im Nationalrat stiess das neue Aufsichtsmodell auf Widerstand. Es sei kompliziert und führe zu einer Verpolitisierung. Der Nationalrat sprach sich schliesslich mit 88 zu 81 Stimmen für das ständerätliche Modell aus.

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) ist seit dem 1. Februar 2011 in Funktion. Die AB-BA untersteht direkt der Aufsicht der Bundesversammlung. Sie ist unabhängig vom Bundesrat, von der Bundesverwaltung und von den Gerichten. Mit der AB-BA wollte man primär die politische Beeinflussung der Strafverfolgungsbehörde ausschliessen.



Wie sich heute zeigt, halten die strukturellen Probleme bei der Bundesanwaltschaft ganz offensichtlich an. Zudem ist das System stark verpolitisiert. Daran vermag die Aufsichtstätigkeit der AB-BA nach deren Aufbau-phase – insbesondere mit den neu geschaffenen juristischen Stellen – offensichtlich nichts zu ändern. Die Aufsichtsbehörde ist so, wie sie jetzt mandatiert ist, offensichtlich ein Fehlschlag.

Nach der Stellungnahme der AB-BA vom 9. September 2019 besteht Bedarf nach einer Präzisierung und Modernisierung ihrer eigenen Rechtsgrundlage. Mit der beantragten Entflechtung der Aufsicht könnte die erforderliche Fachkompetenz für die vollumfängliche Aufsicht wieder unmittelbar eingebracht werden.

Zudem erweckt die Ansiedlung der fachlichen Aufsicht bei einem Gericht den Eindruck, dass auch die Aufsicht weitgehend unabhängig von den politischen Behörden ist und damit auch die unterstellte Bundesanwaltschaft und die von ihr geleitete Strafverfolgungsbehörde dem Einfluss der Tagespolitik entzogen ist. Weiter kann die administrative Aufsicht ohne Weiteres wie früher über die Bundesverwaltung erfolgen. Dies gilt insbesondere für die Ressourcenbewirtschaftung und die Budgetierung. Auch die Zusammenarbeit und Koordination mit weiteren Behörden und Diensten würde erleichtert.

Eine Kommissionsminderheit bittet Sie, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Arslan Sibel (G, BS), für die Kommission: Die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und deren Strukturen hat sich über die Jahre hinweg zu einem Dauerthema entwickelt. Bereits 2002, also vor fast zwanzig Jahren, trat die Effizienzvorlage in Kraft. Damit wurde die fachliche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft der Anklagekammer des Bundesgerichtes zugewiesen. Die administrative Aufsicht blieb beim Justizdepartement.

Offensichtlich überzeugte diese Lösung jedoch nicht, denn im Rahmen der Beratung des Strafbehördenorganisationsgesetzes wurde 2011 die heutige Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft geschaffen, um eine Entkoppelung von der Exekutive zu erreichen.

Aber auch diese Lösung überzeugt heute zumindest Teile des Bundesparlamentes nicht, was zur vorliegenden parlamentarischen Initiative führte. Die Initianten und Initiantinnen führen als Hauptgrund für ihren Vorstoss an, dass die strukturellen Probleme in den letzten Jahren offensichtlich anhielten und die Aufsichtsbehörde so nicht befriedigend sei.

Ich hege Zweifel, ob nach der Kommissionsberatung und der knappen Kommissionsentscheidung das Problem wirklich gelöst ist. Doch lassen Sie mich zuerst erläutern, was die Initianten und Initiantinnen verlangt haben und wie sich die Kommission dazu geäussert hat.

Sie haben es gehört: Die parlamentarische Initiative will eine Aufteilung der Aufsichtsverantwortlichkeiten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement soll für den administrativen Bereich die Verantwortung haben, das Bundesgericht für den fachlichen Bereich. Damit sei eine wirksame Aufsicht gewährleistet. Mit der beantragten Entflechtung der Aufsicht könne die erforderliche Fachkompetenz für die vollumfängliche Aufsicht unmittelbar wieder eingebracht werden. Zudem geniesse die Aufsicht weitgehende Unabhängigkeit von den politischen Behörden.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat am 14. Januar 2021 die vorliegende parlamentarische Initiative behandelt. Einigkeit bestand zwar insofern, als die Anliegen der Initiative geteilt und ein Handlungsbedarf gesehen wurde, denn es habe in den letzten Jahren zu viele negative Ereignisse bei der Bundesanwaltschaft gegeben. Deshalb ist es natürlich auch wichtig, dass wir dieses Thema behandeln. Aber bei der Suche nach einer Lösung zur Verbesserung der Situation war es dann mit der Einigkeit schnell vorbei.

Die eine Hälfte der Kommission ist überzeugt, dass die Aufteilung der Aufsichtsverantwortlichkeiten zu echten Verbesserungen führen würde. Die andere Hälfte der Kommission befürchtet genau das Gegenteil. Die Meinungen über die Befugnisse der Bundesanwaltschaft waren schon früher einmal geteilt. Die bisherige Lösung hat sich nicht bewährt, weil es Abgrenzungsprobleme und Kompetenzkonflikte gab. Mit der parlamentarischen Initiative würde nun ein neues System ausprobiert, nämlich eine Dreiteilung der Befugnisse. Es ist fraglich, wieso ein System, das bisher nur mangelhaft funktioniert hat, mit der neuen Lösung besser funktionieren soll, nachdem eben auch die Zweiteilung nicht funktioniert hat.

Trotz den unterschiedlichen Lösungsansätzen war sich Ihre Kommission für Rechtsfragen immerhin einig, das Ergebnis einer GPK-Inspektion abzuwarten und anschliessend gegebenenfalls eine grundlegende Reform vorzunehmen. Denn die GPK hat bereits Sachverständige mit der Untersuchung des Problems beauftragt, was die Kommission als sinnvoll erachtet.

Die Mehrheit Ihrer Kommission will an einem einzigen Aufsichtsorgan festhalten, das von den Bundesbehörden vollkommen unabhängig ist und dessen Zuständigkeitsbereich und Ressourcenausstattung angepasst werden können.

Ihre Kommission hat mit 13 zu 12 Stimmen der Initiative keine Folge gegeben. Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, der parlamentarischen Initiative ebenfalls keine Folge zu geben.



Kamerzin Sidney (M-CEB, VS), pour la commission: Avant 2011, la surveillance du Ministère public de la Confédération était confiée à deux autorités, le Département fédéral de justice et police pour ce qui était de la surveillance administrative et la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral pour ce qui était de la surveillance matérielle.

A partir du 1er janvier 2011, ce système a été changé, et la surveillance a été unifiée sous le contrôle d'une autorité autonome et indépendante, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération placée directement sous le contrôle de l'Assemblée fédérale.

AB 2021 N 391 / BO 2021 N 391

Cette solution s'est imposée en 2011 pour deux raisons. La première est qu'en raison de la séparation des pouvoirs, la surveillance du MPC doit être confiée à une autorité indépendante de l'administration et du pouvoir exécutif, donc soustraite à la surveillance du Conseil fédéral et du Département fédéral de justice et police. La deuxième raison plaidant pour cette unification et cette indépendance de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération est le fait que le Tribunal fédéral est déjà autorité de recours contre certaines décisions du Ministère public de la Confédération, et qu'il n'est donc pas opportun que le Tribunal fédéral soit également autorité de surveillance. Il en résulterait un mélange des genres qui ne serait pas adéquat.

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, malgré ses défauts et malgré les affaires qui ont secoué cet organe ces dernières années est une autorité indépendante des tribunaux, de l'administration et du Conseil fédéral.

Pour l'auteur de l'initiative et pour presque la moitié de la commission, il y a lieu de revenir à l'ancien système de double instance, de surveillance administrative et de surveillance matérielle.

De l'avis d'une très courte majorité de la commission, qui a pris sa décision par 13 voix contre 12, cette solution présente le désavantage de doubler les instances de surveillance et de créer par ailleurs de potentiels conflits de compétence et de domaine d'activité entre les deux autorités de surveillance. Et, surtout, si le Tribunal fédéral était à nouveau autorité de surveillance matérielle, il y aurait de nouveau ce mélange des genres en qualité d'autorité matérielle d'une part et d'autorité de surveillance d'autre part; ce qui n'est pas adéquat.

Il n'est en revanche pas contesté de l'avis de la commission qu'il y a des améliorations à apporter au sein de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération – c'est certain, en particulier s'agissant de la composition de cette autorité, de ses attributions et de ses compétences.

La commission, par 13 voix contre 12, vous propose de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Tuena beantragt, ihr Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.479/22583)

Für Folgegeben ... 49 Stimmen

Dagegen ... 137 Stimmen

(0 Enthaltungen)