



21.3970

Motion RK-S.**Reform der Bundesanwaltschaft
und ihrer Aufsicht****Motion CAJ-E.****Réforme du Ministère public
de la Confédération et de son Autorité
de surveillance**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.09.21

Präsident (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Am 10. August hat Ihre Kommission die vorliegende Motion einstimmig angenommen. Sie fordert den Bundesrat auf, eine Reform der Bundesanwaltschaft, der BA, und ihrer Aufsichtsbehörde, der AB-BA, vorzulegen. Der Handlungsbedarf, die Inspiration für diese Motion, ergibt sich aus drei Quellen.

Die Hauptinspirationsquelle für die Reform ist der Schlussbericht der beiden GPK vom 22. Juni 2021 zur Inspektion "Aufsichtsverhältnis zwischen BA und AB-BA". Die GPK haben über zwei Jahre und in mehreren Phasen sorgfältig und tiefgründig eruiert, wo überall Handlungsbedarf besteht – bei der einen Behörde, bei der anderen Behörde und in ihrem Zusammenspiel –, und haben dies in einem Schlussbericht zusammengefasst, dies auch auf Grundlage umfassender Gutachten der Professoren Benjamin Schindler und Christopher Geth. Die Themen, die da hervorstachen, waren erstens punkto AB-BA die Zusammensetzung, die Ressourcen und die Kompetenzen; zweitens bei der BA die Strukturen sowie die Wahl, die Wiederwahl und die Amtsenthebung; und dann drittens noch das Thema der ausserordentlichen Staatsanwälte und ausserordentlichen Bundesanwälte. Total haben die GPK achtzehn Feststellungen und Formulierungen zu diesen Themen ausgearbeitet und uns auch mündlich präsentiert.

Die zweite Inspirationsquelle war ein Schreiben der Gerichtskommission; sie hat der Kommission für Rechtsfragen letzten November geschrieben und ihr ihre Schlussfolgerungen aus ihren Arbeiten unterbreitet, aufgearbeitet durch Professor Georg Müller. Da geht es um rechtliche Lücken und Unstimmigkeiten, die wir festgestellt haben, als es um die Amtsenthebung des damaligen Bundesanwaltes ging, aber auch um entsprechende Lücken und Unstimmigkeiten bei der Wahl eines ausserordentlichen Bundesanwaltes. Als Präsident der Gerichtskommission muss ich Ihnen sagen, dass die entsprechenden Rechtsgrundlagen mehr Löcher aufweisen als der sprichwörtliche Schweizer Käse, und auch die GPK empfehlen Ihnen, hier tätig zu werden.

Die dritte Inspirationsquelle für uns war und ist das Postulat Jositsch 19.3570, "Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft", dessen Hauptforderung hier angenommen wurde, nämlich, dass man genauer prüft, wofür die BA eigentlich tatsächlich zuständig sein soll. Bei diesem dritten Punkt, beim Postulat Jositsch, laufen die Arbeiten im Bundesrat. Die Erkenntnisse sollen auch direkt in die Motionsumsetzung fließen. Dafür müsste man vorab nach unserer Ansicht nicht einmal extra einen eigenen Postulatsbericht verabschieden, sondern könnte das Ganze verschmelzen und beschleunigen. Die RK-S war sich sehr schnell einig, dass bei diesem Thema Handlungsbedarf besteht. Sie hat vorab schon einmal drei Fragen geklärt: Die erste war, ob sie eine Motion oder eine parlamentarische Initiative einreichen soll. Für die parlamentarische Initiative sprach, dass wir oder unsere Vorgänger schon die heutige Situation aufgrund einer parlamentarischen Initiative zu verantworten haben und dass es um staatspolitisch Grundlegendes geht. Wir kamen dann aber mit 9 zu 4 Stimmen zum Schluss, dass eine Motion vorzuziehen sei, weil dieses hochkomplexe Thema unsere Kommission beim Gesetzgebungsprozess an die Grenzen bringen würde; und die Deutungshoheit behalten wir ja ohnehin, wenn es dann als Bundesratsvorlage wieder in den Rat





kommt.

Der zweite Grundentscheid war inhaltlicher Natur, nämlich, ob wir das System gesamthaft infrage stellen sollen, also ob wir uns auch die Frage stellen sollen, ob die BA wieder in die Exekutive integriert werden soll oder nicht. Wir haben dann aber nach kurzer Debatte beschlossen, auch hier beim geltenden System zu bleiben. Das ist im Motionstext schon so enthalten. Die GPK kamen in ihrer langen und vertieften Arbeit, auch gestützt auf die Gutachten, fast einhellig zum Schluss, dass der Status quo plus einem radikalen Systemwechsel vorzuziehen sei. Ein radikaler Systemwechsel wäre eben ein Modell, in dem dann wieder der Bundesrat, separate Justizaufsichtsorgane oder sogar mehrere gemeinsam für die Wahl der BA oder die Aufsicht über sie zuständig wären.

Die RK-S schliesst sich dem einhellig an und wünscht daher, dass ein Bericht im Sinne des GPK-Berichtes erstellt wird. Das Modell "Status quo plus" bedeutet: Die Wahlzuständigkeit für die BA und die AB-AB bleibt beim Parlament, die direkte Aufsicht bleibt bei der AB-BA und die Oberaufsicht bei der GPK, und das "plus" bringt zum Ausdruck, dass doch viele Verbesserungen möglich sind. Eine davon, die möglich sein könnte, will ich erwähnen, nämlich, dass die BA neu eine Dreierspitze erhalten könnte, wenn man dies wünscht. Das wurde auch schon vorabgeklärt.

Die dritte und letzte Frage, die wir uns noch stellten, ist, ob wir auch die Bundesstrafergerichtsbarkeit in Bellinzona einbeziehen müssten. Die RK-S hat das klar verneint, denn die beiden denkbaren Baustellen in Bellinzona gehören nicht hierhin. Die eine betrifft den Human Factor, also den Umgang der Personen untereinander. Dafür sind aber primär die GPK und dann sekundär die Gerichtskommission zuständig. Die zweite Baustelle betraf eine noch klarere Trennung von Berufungs- und Strafkammer, wie sie in der parlamentarischen Initiative Sommaruga Carlo 20.474 gefordert wurde. Diese wurde aber zurückgezogen, denn dieser Punkt ist auch in den Augen des Initianten erfüllt. Fazit: Die Motion beschränkt sich bewusst auf BA und AB-BA und will nicht alle Bundesstraßbehörden reformieren.

Die Zusammenfassung des Gesagten steht im Motionstext selber, und ich bitte Sie, dieser Motion zuzustimmen. Wir taten es einstimmig.

Noch ein letzter Punkt: Die nationalrätliche Schwesterkommission hat unsere Kommission kopiert und die Motion mit 14 zu 7 Stimmen ebenfalls schon angenommen. Der Nationalrat wird sie am 21. September wahrscheinlich auch im Rat annehmen, und der Bundesrat empfiehlt die Motion ebenfalls zur Annahme. Zumindest der Startschuss könnte hier also sehr schnell gelingen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je remercie le rapporteur pour l'exposé complet et très précis qu'il nous a fourni. Je voudrais relever que la problématique du fonctionnement du Ministère public de la Confédération et de son Autorité de surveillance est un thème discuté depuis des années et non seulement depuis que le système actuel – avec un Ministère public indépendant – a été mis en place. La problématique des critiques et de la perte de légitimité du Ministère public se posait déjà à l'époque où il était intégré dans le Département fédéral de justice et police.

Cela m'avait d'ailleurs amené, en 2016, à déposer une initiative parlementaire qui visait à ce qu'il n'y ait pas qu'un procureur général mais un triumvirat à la tête de cette institution extrêmement importante pour notre organisation judiciaire. En effet, des critiques personnelles qui étaient formulées, soit d'ordre politique, soit d'ordre juridique, contre le Ministère public, c'est-à-dire contre le procureur général de la Confédération, étaient en fait dirigées contre l'institution elle-même. Mon initiative de 2016 avait été appuyée par la

AB 2021 S 827 / BO 2021 E 827

commission du Conseil national et avait ensuite été retirée puisqu'elle n'avait trouvé aucun écho dans notre conseil.

En 2020, j'ai de nouveau proposé une réforme par voie d'initiative parlementaire; le rapporteur en a parlé. Mon idée à l'époque était plutôt que ce soit le Parlement qui s'occupe de la réforme, dans la mesure où l'institution actuelle du Ministère public tel qu'il existe avec son Autorité de surveillance avait été mise en place par le Parlement, et non par le Conseil fédéral. Cette initiative visait la réforme des compétences du Ministère public de la Confédération, de l'élection du procureur général, de la direction ainsi que de la surveillance du Ministère public.

Cette initiative avait été déposée deux mois après la démission du procureur de la Confédération Lauber. Entretemps, il y a eu l'excellent travail de la Commission de gestion, qui a été évoqué également par le rapporteur de la commission, et tout particulièrement de sa sous-commission Tribunaux/MPC. Ce travail a débouché sur le rapport des Commissions de gestion du 22 juin 2021, qui a tracé les lignes de ce que devait être la réforme, un rapport dans lequel je me retrouve pleinement. Dès lors, c'est pour cela que durant les travaux effectués en



commission j'ai retiré ma propre initiative, car les éléments principaux étaient repris dans le rapport et dans la motion de commission.

Dans le cadre des discussions, il est apparu de manière claire qu'en définitive, vu la complexité de la situation, il valait mieux disposer d'une motion que l'on pourrait transmettre au Conseil fédéral, plutôt qu'initier nous-mêmes une démarche dans le cadre des travaux d'une sous-commission. En résumé, ce que l'on peut dire, c'est qu'avec cette motion une nouvelle étape est franchie, après l'étape des critiques qui ont été formulées, après l'étape des évaluations et après l'étape de la mise en place d'un système complet. Cette nouvelle étape permet l'amélioration de la situation et surtout de porter une attention particulière aux éléments pour lesquels des lacunes ont été constatées.

Je me réjouis que cette motion soit traitée aujourd'hui, et je me réjouis aussi des travaux qui seront entrepris par le Conseil fédéral, rapidement je l'espère, afin que le Ministère public de la Confédération puisse retrouver toute la sérénité qu'il doit avoir pour garantir une justice correcte dans notre pays.

Stöckli Hans (S, BE): Im Namen der GPK und vor allem der Subkommissionen danke ich der Kommission für Rechtsfragen für diesen Antrag, der vollumfänglich den Überlegungen entspricht, welche wir anlässlich der Sitzung unserer GPK einstimmig beschlossen haben. Ich bin sehr zuversichtlich, dass mit dieser Vorarbeit auch die Tätigkeit bei der Ausarbeitung einer Botschaft erheblich erleichtert werden kann. Die Inspektion wurde vor zwei Jahren zu Zeiten der grössten Schwierigkeiten beschlossen, und wir gingen in drei Schritten vor: Zuerst haben wir das Verhältnis angeschaut und geprüft, ob es einen Paradigmenwechsel gegeben hat; dann haben wir zwei Rechtsgutachten eingeholt; und schliesslich haben wir den Schlussbericht verfasst.

Frau Bundesrätin, dieser Schlussbericht wurde ja bereits zweimal vernehmlasst, sodass auch die Aussagen, die wir gemacht haben, konsolidiert sind. So hoffe ich, dass wir dieses wichtige Dossier abschliessen und diese wichtige Lücke im Rahmen des Status quo plus tatsächlich schliessen können.

Ich bin auch sehr dankbar, dass die Motion in der Kommission einstimmig angenommen worden ist, womit sich die Möglichkeit bietet, innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens eine Verbesserung der Situation herbeizuführen. Ich möchte auch den Leuten danken, die intensiv mitgearbeitet haben, wie auch dem Sekretariat der GPK.

Ich bitte Sie um Annahme der Motion.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Der Bundesrat beantragt bekanntlich die Annahme dieser Motion. Ich interpretiere die Motion so, und das wurde mir auch von Mitgliedern der Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates signalisiert, dass man bei dieser Frage eine Vorlage des Bundesrates wünscht. Denn es wurde von Ihnen, Herr Stöckli, Herr Caroni und Herr Sommaruga, ausgeführt: Es gab verschiedene Vorstösse auf verschiedenen Ebenen, die nun etwas zusammengeführt werden sollten. Das ist vielleicht der klassische Fall für eine Vorlage des Bundesrates.

Die Motion listet mehrere Quellen auf, aus denen sich für diese Arbeiten Erkenntnisse ergaben oder noch ergeben werden, welche Änderungen des geltenden Rechts nötig machen könnten. Es sind dies – wir haben es gehört – der Bericht der beiden GPK, die Erfahrungen der Gerichtskommission sowie allfällige Erkenntnisse aus den noch laufenden Arbeiten zum Postulat Jositsch zur Überprüfung der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft, die dann hier auch eingebaut werden können. Die Motion hält zudem fest, dass sich die Reform im Rahmen des Status quo plus gemäss dem Bericht der GPK bewegen soll. Das ist richtig, denn gerade auch die Kantone wünschen nicht, dass man hier quasi einfach alles neu denkt. Als diese Diskussionen begannen, gab es auch wilde Ideen, z. B. zu einer Rückübertragung an die Kantone usw. Das ist hier eher nicht gemeint. Der Bundesrat begrüsst es deshalb, dass man alle Gesetzesänderungen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben, in eine Vorlage giesst und dass Sie sie dann zu gegebener Zeit so beraten können.

Angenommen – Adopté