



08.066

Strafbehördenorganisationsgesetz**Loi sur l'organisation
des autorités pénales***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.06.09 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.12.09 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.03.10 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.03.10 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.10 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.10 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.03.10 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.03.10 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: Nous avons adopté en 2007 un nouveau Code de procédure pénale fédérale unifié qui pose les règles de droit matériel mais qui laisse l'organisation des autorités de poursuite et des tribunaux à d'autres, notamment aux cantons, mais également à la Confédération qui a, elle aussi, des autorités de poursuite: des tribunaux pénaux – le Tribunal pénal fédéral à Bellinzone –, une police judiciaire, un ministère public dont il avait beaucoup été question en 2007.

AB 2009 N 2253 / BO 2009 N 2253

Il y a tout un débat qui va se retrouver au coeur de nos discussions d'aujourd'hui, le débat qui porte sur la nature du Ministère public de la Confédération, du parquet. Le Ministère public, organe de poursuite, est-il de nature administrative, représentant du gouvernement et des intérêts du gouvernement venant requérir devant un tribunal une sanction contre un prévenu? Ou est-il de nature judiciaire parce que, dans le cadre de son activité, le Ministère public prend des décisions de nature judiciaire – celle d'ouvrir une instruction pénale, de l'instruire –, des décisions qui touchent à la liberté des personnes qui font l'objet de ses instructions, finalement prend des décisions de clôture, par un classement ou par un renvoi devant une autorité de jugement?

Il y a une querelle de doctrine, certains estimant que les aspects administratifs du Ministère public de la Confédération, qui le rattachent à l'exécutif, en font une entité de nature avant tout administrative, d'autres pensant que la matérialité de son action, à savoir une autorité de poursuite, en fait un organe de nature judiciaire. De la réponse à apporter à la question "Qu'est-ce qui est prédominant de ces deux natures?" dépendent une conception du Ministère public de la Confédération, un mode d'élection – qui peut être différent d'une conception à l'autre – et, surtout, un mode de surveillance qui ne sera pas le même.

Dans le système suisse actuel, le Ministère public de la Confédération dépend du Conseil fédéral, du Département fédéral de justice et police, qui exerce sur lui la surveillance de nature administrative. Néanmoins, il reste indépendant pour ses actes de nature judiciaire où il relève dans ce cas de la surveillance du Tribunal pénal fédéral de Bellinzone.

En 2007, nous avons eu un très grand débat national dans lequel sont intervenus, vous vous en souvenez probablement, le conseiller fédéral alors responsable du Département fédéral de justice et police d'une part et le procureur général de la Confédération d'alors d'autre part. Cela a jeté une lumière particulièrement vive sur cette question, qu'il ne nous appartient pas de trancher ici en doctrine; elle sera certainement débattue encore longtemps.

Nous devons nous positionner par rapport au projet qui nous est soumis. Le Conseil fédéral a d'abord présenté un projet d'organisation des autorités de poursuite de la Confédération, dans lequel le Département fédéral de justice et police était l'acteur principal. Dans un deuxième temps, dans le projet que nous examinons, à la suite des travaux des deux commissions compétentes et du Conseil des Etats, c'est le Conseil fédéral tout entier qui joue ce rôle.





Le dossier a d'abord été examiné par le Conseil des Etats, qui s'est distancié très nettement du Conseil fédéral sur la question de savoir de qui relevait le Ministère public de la Confédération. Le Conseil des Etats a considéré l'aspect judiciaire du Ministère public de la Confédération comme prépondérant. Par conséquent, le Conseil des Etats a estimé que le procureur général et les procureurs généraux suppléants ne devaient pas être nommé par le Conseil fédéral, mais qu'ils devaient désormais être élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). La Commission des affaires juridiques de notre conseil a suivi le Conseil des Etats sur ce point. Cela change fondamentalement la position du Ministère public de la Confédération et lui donne une plus grande autonomie, une plus grande indépendance même, puisque sa légitimité procède en définitive de son mode d'élection; de cela découle également le mode de surveillance.

Si le procureur général et les procureurs généraux suppléants sont élus et si le Ministère public de la Confédération voit ses compétences renforcées, ce qui est le cas avec la nouvelle procédure pénale fédérale – vous aurez remarqué qu'il n'y a plus de juges d'instruction, c'est le Ministère public lui-même qui conduit l'ensemble de l'instruction –, son indépendance devrait l'être aussi. C'est en tout cas l'avis de la majorité de la Commission des affaires juridiques de ce conseil qui a suivi, encore une fois, le Conseil des Etats sur ce point.

Le Ministère public de la Confédération a évolué au cours des années. Jusqu'en 2002, c'était au fond un organe de poursuite qui représentait les intérêts de la Confédération lorsque ceux-ci étaient en jeu. Depuis le projet d'efficacité qui est entré en vigueur en 2002, il y a eu un transfert important de compétences pénales cantonales en matière de poursuite vers une compétence fédérale. La criminalité organisée est depuis 2002 du ressort du Ministère public de la Confédération, de même que le blanchiment d'argent et les infractions économiques lorsqu'elles ont une dimension intercantonale ou internationale. Le Ministère public de la Confédération ressemble aujourd'hui beaucoup plus que par le passé aux ministères publics cantonaux. Il faut noter au passage que dans les cantons, de manière prépondérante, les procureurs sont élus par le Grand Conseil, voire par le peuple dans les cantons de Genève ou de Glaris. Rares sont les cantons qui les font élire par la Cour suprême comme le canton de Zoug.

Si le Ministère public de la Confédération évolue au point de ressembler de plus en plus à une organisation plus importante, plus proche d'un ministère public cantonal que par le passé, la majorité de la commission a considéré qu'il convenait également de procéder à son élection par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Ainsi, on renforcerait son indépendance.

Il y a eu un débat lors de deux séances de notre Commission des affaires juridiques, le 26 juin et le 27 août 2009. Evidemment, nous sommes partis du message du Conseil fédéral, des décisions du Conseil des Etats, de l'avis du Tribunal fédéral, de celui du Tribunal pénal fédéral de Bellinzona, de celui du Tribunal administratif fédéral sur cette question, ainsi que d'un corapport établi par les Commissions de gestion des deux conseils. La commission, par 15 voix contre 6, a suivi, à quelques détails près, la décision du Conseil des Etats; une minorité Stamm est en revanche d'avis qu'il faut soutenir la version du Conseil fédéral.

A l'article 18, vous avez la ligne de rupture: est-ce que l'on veut que le procureur général et les procureurs généraux suppléants soient nommés par le Conseil fédéral ou qu'ils soient élus par l'Assemblée fédérale? A partir du moment où vous tranchez cette question, découlent assez logiquement les réponses aux autres questions s'agissant principalement du type de surveillance à exercer. Dans un cas, il s'agirait d'une autorité de surveillance indépendante de sept membres – c'est la version retenue par la majorité – qu'il faudrait élire et qui aurait pour but d'exercer la surveillance sur le Ministère public; la haute surveillance revenant au Parlement n'étant pas remise en question, elle demeure. Dans l'autre cas, si l'on suit la minorité, on en reste au système de surveillance actuel.

Une fois clarifiée cette question à l'article 18, la majorité et la minorité se distinguent essentiellement sur la présence ou non de l'autorité de surveillance élue. La minorité veut un retour à la version du Conseil fédéral et propose aussi de biffer les références à l'autorité de surveillance. La majorité, elle, veut inscrire dans la loi cette nouvelle autorité de surveillance et définir ses fonctions.

Je crois vous avoir décrit les grandes lignes du projet. Je vous invite à suivre la commission et à entrer en matière, puis à suivre la majorité.

Vischer Daniel (G, ZH), für die Kommission: Wir haben es hier mit der Strafbehördenorganisation des Bundes zu tun. Sie haben am 5. Oktober 2007 die Strafprozessordnung verabschiedet; das Ziel ist, sie auf das Jahr 2011 in Kraft zu setzen. Das vorliegende Gesetz regelt zum einen die Organisation der Strafbehörden des Bundes, zum andern enthält es ergänzende Bestimmungen zur Strafprozessordnung. Es beantwortet Fragen wie: Wer wählt die Strafbehörden des Bundes? Wie sind sie zusammengesetzt? Wie ist ihre Organisation? Welches sind ihre Befugnisse? Zudem regelt dieses Gesetz, was gilt, wenn kantonale Behörden – Straf-, Polizei-, Untersuchungsbehörden – in Bundeskompetenz tätig werden.



Durch die Einführung der Strafprozessordnung des Bundes wurde das monistische System der Staatsanwaltschaften gewählt. Bislang kannte der Bund ein duales System. Die Untersuchungsbehörden waren geteilt in die

AB 2009 N 2254 / BO 2009 N 2254

Bundesanwaltschaft und das Untersuchungsrichteramt. Selbstredend wurde nun auch mit diesem Gesetz ein Systemwechsel vorgenommen, indem nur mehr die Bundesanwaltschaft als Strafuntersuchungs- und Anklagebehörde tätig sein wird.

Im Zentrum der Auseinandersetzung in der Kommission und beim Werdegang dieses Gesetzes stand vor allem die Frage der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft. Sie wissen, diese Frage hatte vor zwei Jahren einigen politischen Zündstoff. Die Auseinandersetzungen zwischen der Bundesanwaltschaft und dem zuständigen Vorgesetzten des EJPD waren Gegenstand verschiedener Diskurse und Erörterungen. Bereits damals wurde danach gefragt, wie die Aufsicht künftig zu gestalten sei.

Der Bundesrat setzte in seiner Botschaft auf ein Aufsichtssystem durch den Bundesrat selbst, derweil der Ständerat einen Systemwechsel vorgenommen hat. Der Ständerat hat eine neue Aufsichtsstruktur beschlossen, und zwar – dies muss betont werden – einstimmig, bei einigen wenigen Enthaltungen. Was will er mit dieser neuen Organisations- und Aufsichtsstruktur? Zum einen bringt der Systemwechsel des Ständerates eine autonomere Stellung der Bundesanwaltschaft im ganzen Gefüge der Strafjustiz. Im Grunde genommen gibt es ja zwei Möglichkeiten, diese auszugestalten. Es gibt Kantone, wo die Staatsanwaltschaften direkt dem zuständigen Regierungsrat für Justiz unterstehen, der dort teilweise sogar ein Weisungsrecht oder ein eingeschränktes Weisungsrecht hat, und es gibt das umgekehrte System der Autonomie, d. h., die Exekutive hat keine Befugnisse, sie kann weder mit einer Weisungsbefugnis noch auf andere Art in die Untersuchungstätigkeit der Untersuchungsbehörde eingreifen. Das zweite System entspricht dem System, das der Ständerat nun neu eingeführt hat und dem die Kommission für Rechtsfragen mit 15 zu 6 Stimmen gefolgt ist.

Dem gegenüber steht der Minderheitsantrag Stamm. Dabei handelt es sich um einen Systemantrag. Wählen Sie das System Bundesrat/Minderheit Stamm, so bleibt die Aufsicht beim Bundesrat. Es ist eine andere Wahlbehörde, und auch die Autonomie der Bundesanwaltschaft spielt nicht auf die gleiche Art, sondern die Bundesanwaltschaft ist eigentlich an die Verwaltung angegliedert. Wenn Sie das System der Mehrheit vorziehen, wählen Sie das autonome System im vorhin geschilderten Sinne mit einer autonomen Aufsichtsbehörde. Wer ist nun die Aufsichtsbehörde? Für die Aufsichtsbehörde gab es auch verschiedene Möglichkeiten. Nimmt man sie vom Bundesrat weg? Man hätte eine parlamentarische Aufsichtsbehörde installieren können, vergleichbar mit der Geschäftsprüfungsdelegation, der Finanzdelegation oder der Gerichtskommission. Der Ständerat und nachher auch die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates wählten indessen das System einer Fachaufsichtsbehörde, die sich aus Richtern der Strafabteilungen der Bundesgerichte, aus Anwältinnen und Anwälten und aus drei Fachpersonen zusammensetzt. Zu betonen ist – ich werde das beim diesbezüglichen Minderheitsantrag noch weiter ausführen; offenbar gibt es auch einen Rückweisungsantrag –, dass diese Aufsichtsbehörde Teil des parlamentarischen Systems ist. Dies wird eine Rolle spielen bei der verfassungsmässigen Beurteilung dieser Behörde, die ja in letzter Zeit in die Kritik geraten ist. Das wusste schon die Kommission; das wurde jetzt aber durch den Präsidenten unseres Bundesgerichtes reformuliert, wenn man so sagen kann.

Warum diese Zusammensetzung? Die Intention ist, durch diese Zusammensetzung aus Fachpersonen eine qualitativ ausgezeichnete – im doppelten Wortsinn – Aufsichtsbehörde zu installieren, mit Personen notabene, die die Schwierigkeiten einer Strafuntersuchung und des ganzen Systems kennen und auch von Berufs wegen mit solchen Fragen befasst sind. Dieser Variante wurde, wie gesagt, mit 15 zu 6 Stimmen der Vorrang gegeben. Weil die Stellung der Bundesanwaltschaft autonomer und stärker werden soll, wird deren Wahl nunmehr von der Vereinigten Bundesversammlung vorgenommen. Ich gehe auf diese Frage im Detail ein, wenn der Rückweisungsantrag und der Minderheitsantrag Stamm begründet sind.

Eine weitere Frage, die die Kommission beschäftigte, war: Welche Rechtsmittel gibt es gegen einen Entscheid des Bundesstrafgerichtes? Wie Sie wissen, verfolgt die Bundesanwaltschaft die Schwerstkriminalität. Das wurde Anfang dieses Jahrhunderts mit der Effizienzvorlage neu spezifiziert, und mit dem Bericht Uster wurde der Kreis noch einmal substanziiell konzentriert: auf die organisierte Kriminalität und auf die Wirtschaftskriminalität. Nun stehen wir vor der schwierigen Frage: Warum gibt es ausgerechnet für diese schwierigen, oft auch in Sachen Beweis schwierig zu beurteilenden Fälle nur eine Instanz? Die gleiche Frage stellte sich übrigens auch in den Kantonen, in denen es ein Geschworenengericht gab: Auch dort gab es nur eine Instanz.

Eine Minderheit wollte, dass auch gegen Entscheide des Bundesstrafgerichtes Berufung ergriffen werden kann und dass das Bundesgericht hierfür eine Berufsabteilung installiert. An sich fand diese Lösung durchaus



breite, generelle Zustimmung. Die Bedenken gegen ein System mit nur einem Rechtsmittel wurden weitgehend geteilt. Nur wurde aus Praktikabilitätsgründen mehrheitlich gesagt, es gehe letztlich zu weit, wenn beim Bundesgericht eine extra Berufungsinstanz installiert werden müsse. Infrage gekommen wäre auch eine neu geschaffene zusätzliche Gerichtsinstitution. Aus diesem Grund blieb die Mehrheit der Kommission beim Status quo.

Die Kommission hat die Vorlage an zwei Sitzungen eingehend beraten. In Bezug auf die Aufsichtsfrage waren der Kommission verschiedene Bedenken in verfassungsrechtlicher Hinsicht bekannt. Sie hat ihren Weg in Kenntnis aller Umstände dem Ständerat folgend gewählt.

Ich ersuche Sie, auf das Geschäft einzutreten.

Gadient Brigitta M. (BD, GR): Im Namen der BDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Unsere Fraktion wird ihr, mit Ausnahme der in meinem Rückweisungsantrag erwähnten Artikel, gemäss den Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmen.

Wir haben vor nunmehr zwei Jahren eine neue Schweizerische Strafprozessordnung verabschiedet und damit die Verfahrensbestimmungen für den Bund und die Kantone vereinheitlicht. Nicht geregelt wurde bis anhin die Organisation der Strafbehörden des Bundes, d. h. der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der gerichtlichen Behörden und Vollzugsbehörden. Das ist aber nötig und im Grundsatz auch nicht bestritten. Die Strafbehördenorganisation muss an die strafprozessualen Vorgaben angepasst werden.

Wir halten es insbesondere auch für richtig, dass alle diesbezüglichen Bestimmungen neu in einem einzigen Erlass geregelt werden, trägt dies doch zur Übersichtlichkeit und auch zur Klarheit bei. Das Strafbehördenorganisationsgesetz selber übernimmt zu einem guten Teil heutige Regelungen. Dann gibt es aber auch verschiedene Neuerungen. Als positive Neuerung möchte ich da erwähnen, dass das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt aufgehoben wird und die Verfahren allein von der Bundesanwaltschaft geführt werden sollen. Dies entsprach einem generellen Anliegen und wird zweifellos zu einer Verfahrensbeschleunigung führen. Auch die klare Regelung der Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesanwaltschaft ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Wir stimmen grundsätzlich auch den ergänzenden Bestimmungen im Bereich der Bundesrechtspflege und den ergänzenden Verfahrensbestimmungen zu.

Für gewisse Massnahmen verlangt die Strafprozessordnung sodann den Entscheid eines Zwangsmassnahmengerichtes. Wir teilen hier die Meinung des Bundesrates und auch unserer Kommission, dass der Bund kein eigenes Gericht dieser Art schaffen soll. Dieses Gericht wäre angesichts der zu erwartenden Geschäftslast wohl kaum ausgelastet. Deshalb soll nach Absprache mit den Kantonen auf diese zurückgegriffen werden: Die Kantone sollen, natürlich gegen Entschädigung, diese Aufgaben des Bundes wahrnehmen. Diese Lösung erscheint uns gut.

AB 2009 N 2255 / BO 2009 N 2255

Schliesslich stimmen wir auch der Aufhebung des geltenden Strafgerichtsgesetzes zu, integriert doch das neue Gesetz dieses weitgehend unverändert.

Wir begrüssen es sodann ausdrücklich, dass die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft verbessert werden soll. Wir stimmen insbesondere dem vorgesehenen Prinzip einer ungeteilten Aufsicht zu. Für eine wirksame und kohärente Aufsicht sind die ungeteilte Zuweisung an eine einzige Behörde und auch die ungeteilte Verantwortung sinnvoll und richtig. Nur so ist auch ein vollständiger Überblick über die gesamte Tätigkeit und die benötigten Ressourcen möglich. Nur dies erlaubt es auch, allenfalls erforderliche Massnahmen zu treffen.

Wir sind hingegen gänzlich anderer Meinung als der Ständerat und auch als unsere vorberatende Kommission bei der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und auch bei der Wahl des Bundesanwalts. Ich werde dies noch ausführlicher bei der Begründung meines Rückweisungsantrages, der bei Artikel 9 zur Beratung kommen wird, darlegen können. Hier nur so viel:

Erstens zur Wahl des Bundesanwalts: Angestrebt ist doch mit der Neuregelung eine Entpolitisierung in diesem Bereich. Mit dem vorgeschlagenen Weg einer Wahl durch die Bundesversammlung und Einstufung als Magistratsperson würde ohne Zweifel genau das Gegenteil bewirkt.

Zweitens zur Aufsicht: Wie gesagt, halten wir die Idee einer ungeteilten Aufsicht für wichtig und richtig. Aber die Wahrnehmung derselben durch eine besondere Aufsichtsbehörde, einen Justizrat – ein staatspolitisch völlig neues Instrument –, wirft mehr Fragen auf, als sie Antworten gibt. Insbesondere ist die Umsetzung, die Detailregelung einer solchen Aufsichtsbehörde völlig ungeklärt. Unser Kommissionsprecher hat jetzt gesagt, sie solle Teil des parlamentarischen Systems sein. Damit widerspricht er völlig den Ausführungen im Ständerat, wo eben die völlige Unabhängigkeit dieser Behörde – losgelöst von Exekutive und Legislative – postuliert



wurde. Ich werde bei der Behandlung meines Antrages bei Artikel 9 noch darauf zurückkommen. Dabei ist mir durchaus bewusst, und das möchte ich hier bereits festhalten, dass die neue Strafprozessordnung nicht in Kraft treten kann, wenn die Strafbehördenorganisation auf Bundesebene nicht angepasst ist, weil eine gleichzeitige Umsetzung vorgesehen ist. Die Kantone sind in ihren Vorbereitungsarbeiten weit vorgeschritten und erwarten ein pünktliches Abschliessen unserer Arbeiten und die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2011. Das ist auch unsere Absicht, dieses Ziel müssen wir erreichen. Die Rückweisung der beiden Bereiche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und Wahl des Bundesanwalts soll und darf denn auch nicht zu einer Verzögerung der ganzen Vorlage führen. Deshalb beschränkt sich der Rückweisungsantrag auch auf die konkreten, mit Aufsicht und Wahl zusammenhängenden Bestimmungen. Die ganze übrige Vorlage soll heute behandelt werden und dürfte wohl auch kaum zu grundlegenden Problemen und Fragen führen. Die erwähnten Bestimmungen soll die Kommission aber nochmals angehen und prüfen. Wir könnten dann in der Frühjahrssession darüber beschliessen. Der Ständerat könnte in der Sommersession die Differenzbereinigung vornehmen, und die Vorlage wäre rechtzeitig für ein Inkrafttreten auf 2011 bereit.

Wir haben auch überlegt und geprüft, ob man diese Bereiche der Vorlage irgendwie abtrennen könnte, um ohne Zeitdruck die offenen und zu wenig vertieften Fragen angehen zu können. Aber das ist nicht möglich. Wir brauchen für den 1. Januar 2011 irgendeine Regelung. Nun gäbe es natürlich die Möglichkeit, vorläufig einfach noch die geltende Regelung weiterzuführen bzw. mit dem neuen Gesetz in Kraft zu setzen. Aber das erscheint uns nun als eine völlig unbefriedigende und für mich sicher auch nicht in Betracht kommende Option. Es braucht eine neue Regelung, und diese soll auch gleichzeitig mit allen anderen neuen Regelungen in Kraft treten.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Wyss Brigit (G, SO): Ein zentrales Anliegen des vorliegenden Entwurfes ist es, den Grundsatz der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft zu verankern. Bis 2002 stand die Bundesanwaltschaft unter der Aufsicht des Bundesrates, d. h. faktisch unter der Aufsicht des EJPD. Mit der Effizienzvorlage, die 2002 in Kraft trat, wurde die Aufsicht über den Bundesanwalt zweigeteilt: In fachlicher Hinsicht ist der Bundesanwalt seither der Aufsicht des Bundesstrafgerichtes unterstellt, die Aufsicht in administrativer Hinsicht übt das EJPD aus. Mit der Einführung dieser Zweiteilung war die Hoffnung verbunden, die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft, insbesondere bei einer politischen Einflussnahme, zu stärken. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt. Die GPK beider Räte und die Geschäftsprüfungsdelegation haben in ihrem Mitbericht zum vorliegenden Entwurf festgestellt, dass die Zweiteilung des Aufsichtssystems dem Bundesanwalt nicht genug Unabhängigkeit zu garantieren vermag. Politische Interessen des Bundesrates bzw. des EJPD sind, wie sich mehrfach gezeigt hat, in Konflikt mit den von der Bundesanwaltschaft zu vertretenden Strafverfolgungsinteressen geraten. Es kann also Druck ausgeübt werden.

Der Bundesrat schlägt deshalb richtigerweise vor, wieder eine ungeteilte Aufsicht über die Bundesanwaltschaft einzuführen. Allerdings soll die Aufsicht ausschliesslich vom Bundesrat ausgeübt werden, ein Vorschlag, der aus Sicht der grünen Fraktion das Problem der mangelnden Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft nicht löst, im Gegenteil: Dadurch, dass der Bundesrat Wahl-, Disziplinar- und Aufsichtsbehörde werden soll, ist eine Stärkung der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft praktisch ausgeschlossen.

Ursprünglich forderten die Grünen mit der parlamentarischen Initiative 06.437, dass die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft fachlich und administrativ von einer speziellen Aufsichtskommission beider Räte ausgeübt werden soll. Damit wollten wir die Doppelaufsicht, einerseits durch das Bundesstrafgericht, andererseits durch das EJPD, beseitigen. Sie wird bis heute zu Recht von verschiedenen Seiten kritisiert. Ein Gericht kann nur schwerlich die Aufsicht über eine Institution wahrnehmen, deren Anklage es zu behandeln hat. Aber auch die administrative Aufsicht durch das EJPD entwickelte sich nicht wie ursprünglich vorgesehen, denn die Bundesanwaltschaft ist keinesfalls einfach eine weitere Verwaltungsabteilung des EJPD.

Später, im Rahmen der Vernehmlassung zu diesem Entwurf, haben sich die Grünen nochmals klar sowohl gegen die Aufsicht durch die Exekutive als auch gegen die Aufsicht durch die Judikative ausgesprochen. Wir haben aber auch Abstand genommen von unserer ursprünglichen Idee einer Aufsicht durch die Legislative. Zum einen ist bei dieser Variante die Gefahr einer Verpolitisierung nicht von der Hand zu weisen. Zusätzlich würde eine legislative Aufsichtskommission unter Umständen aus Gründen der Geheimhaltung und aus fachlichen Gründen an ihre Grenzen stossen.

Die Grünen begrüssen und unterstützen deshalb ausdrücklich den Vorschlag oder besser gesagt das Konzept des Ständerates, welches unter anderem folgende Regelungen vorsieht: Die Aufsichtsbehörde für die Bundesanwaltschaft umfasst neu sieben Mitglieder, die von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt werden. Die Vorbereitung der Wahl erfolgt durch die Gerichtskommission. Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin



und ihre Stellvertretungen werden ebenfalls von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt, das heisst, die Aufsichtsbehörde hat keinen Einfluss mehr auf die Wahl. Die Bundesanwaltschaft ist administrativ unabhängig. Sie unterbreitet der Aufsichtsbehörde den Voranschlag und die Rechnung zuhanden des Bundesrates, welcher sie seinerseits unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet.

Mit dem Beschluss des Ständerates ist sichergestellt, dass die unmittelbare Beeinflussung der Strafverfolgung durch die Exekutivbehörden oder das Parlament faktisch ausgeschlossen ist. Für die Grünen überwiegen diese Vorteile bei Weitem die möglichen nachteiligen Auswirkungen betreffend die Koordination z. B. mit anderen Dienststellen. Wir lehnen deshalb den Rückweisungsantrag Gadiant mit dem Auftrag,

AB 2009 N 2256 / BO 2009 N 2256

die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und die Wahl des Bundesanwalts einer vertieften Prüfung zu unterziehen, klar ab. Der Ständerat hat die verschiedenen Varianten genügend ausgelotet, und auch die Lehre hat ihre unterschiedlichen Positionen darlegen können. Die verschiedenen Varianten mit den Vor- und Nachteilen liegen also auf dem Tisch. Wir können die Vorlage beraten. Nicht zuletzt gilt auch hier wie in anderen Bereichen: Nicht nur die Organisationsform alleine ist entscheidend für das reibungslose und effiziente Funktionieren der Staatsanwaltschaft; es braucht auch den Willen und die Einsicht der Betroffenen.

Da sie das Modell des Ständerates unterstützt, lehnt die grüne Fraktion grossmehrheitlich alle Minderheitsanträge ab, welche das Modell des Bundesrates favorisieren. Die Grünen werden auf die Vorlage eintreten und dem Modell des Ständerates zustimmen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Es wurde von den Kommissionsberichterstattern bereits darauf hingewiesen, dass die Strafbehördenorganisation bzw. das dazugehörige Gesetz der letzte Bestandteil im Rahmen der Verankerung der Strafprozessordnung auf eidgenössischer Stufe ist. Wenn die Zuständigkeit per 1. Januar 2011 von den Kantonen auf den Bund übergehen soll, dann müssen vorher auch die entsprechenden Rahmengesetze – ergänzende Gesetze wie eben beispielsweise das Strafbehördenorganisationsgesetz – geschaffen werden. Insbesondere auch dieser Zeitpunkt wird uns noch beschäftigen, wenn wir über den Rückweisungsantrag Gadiant sprechen werden. Wir sind jetzt bald im Jahr 2010, und am 1. Januar 2011 muss diese ganze Gesetzgebung in Kraft treten können und müssen die Kantone auch in der Lage sein, die entsprechende Organisation herzustellen.

Es bestehen im Rahmen der Debatte über das Strafbehördenorganisationsgesetz insbesondere zwei Problembereiche, über die wir diskutieren müssen.

Das eine, es wurde schon gesagt, ist die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft. Eine Aufsicht über eine Bundesanwaltschaft oder eine Strafverfolgungsbehörde so zu verankern, dass sie jedes Problem ausschliesst und in optimaler Form vorliegt, ist so ziemlich das, was man mit der Quadratur des Kreises beschreiben könnte. Einerseits muss die Strafverfolgungsbehörde unabhängig sein. Sie muss unabhängig sein, damit sie eben nicht missbraucht werden kann, von der Exekutive beispielsweise oder von einer anderen Institution oder einer anderen Behörde. Eine Strafverfolgungsbehörde, die nicht unabhängig ist, die eben zum Beispiel von der Exekutive missbraucht werden kann, ist quasi das Kennzeichen eines nichtfunktionierenden Rechtsstaates und zeichnet jeden Missbrauchsstaat und jede Diktatur fast definitionsgemäss aus. Entsprechend muss also eine Strafverfolgungsbehörde unabhängig sein. Ist sie aber unabhängig, dann ist sie andererseits in der Lage, einen gewissen Missbrauch vorzunehmen; sie wäre eben unkontrolliert. Das heisst, wir brauchen eine gewisse Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörde, müssen aber gewährleisten, dass diese Aufsicht selbst dann nicht wieder missbraucht werden kann.

Das Modell, das der Ständerat und die Mehrheit gewählt haben, ist jenes einer gesonderten Aufsichtsbehörde. Man kann über dieses Modell denken, wie man will, letztlich ist es eine Frage der personellen Besetzung eines solchen Gremiums beziehungsweise eine Frage der personellen Besetzung, wenn die Exekutive die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft hat, ob dieses System funktioniert oder nicht. Die Mehrheit der SP-Fraktion ist der Ansicht, es brauche ein solches Aufsichtsgremium und damit sei auch gewährleistet, dass die Aufsicht unabhängig und in qualitativ guter Form ablaufe.

Keine Ansichtssache ist die zweite Frage, die uns beschäftigt, nämlich ob auf Bundesebene zwei Instanzen mit voller Kognition bestehen sollen. Die Strafprozessordnung basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Urteil, jedes Strafurteil voll von einer zweiten Instanz geprüft werden kann. Dieser Grundsatz soll und muss auch auf Bundesebene bestehen, denn sonst sind gerade bei den schwersten Delikten – und das sind die, die auf Bundesebene beurteilt werden – die Rechtsansprecher, die verurteilten Personen, benachteiligt. Wir müssen uns einfach vor Augen führen, dass das Strafrecht beziehungsweise die Strafe das härteste Mittel ist, das eine Gesellschaft gegen einen Bürger oder eine Bürgerin einsetzen kann. Da darf es nicht sein, dass wir



aus Effizienzgründen darauf verzichten, ein rechtsstaatlich absolut sauberes System einzurichten. Es ist nicht einzusehen, warum wir jeden Kanton dazu zwingen, eine zweite Instanz zu schaffen, und der Bund soll darauf verzichten.

Die SP-Fraktion wird zu diesen beiden Punkten noch Stellung nehmen und ist selbstverständlich für Eintreten auf die Vorlage.

Sommaruga Carlo (S, GE): Comme cela a déjà été dit, après la modification du Code pénal et la mise en place du Code de procédure pénale, il s'agit aujourd'hui de compléter le travail avec l'organisation des autorités pénales de la Confédération. Une fois cet objet adopté par le Parlement, la juridiction fédérale des crimes et délits sera ainsi complétée.

Un des éléments importants de l'ensemble de cette réforme, c'est d'améliorer et de consolider le fonctionnement des autorités pénales et surtout, et c'est l'élément central de cette réforme, de garantir l'indépendance du procureur de la Confédération. Il s'agit de fait de l'objectif essentiel de l'objet qui nous est soumis aujourd'hui. Pour le groupe socialiste, qui naturellement entrera en matière sur ce projet, il est important d'avoir comme principe essentiel le fait que le Ministère public de la Confédération soit indépendant. Il n'est pas nécessaire d'avoir une longue discussion pour savoir si celui-ci doit relever du pouvoir exécutif administratif ou s'il doit être considéré comme une instance judiciaire. Ce qui est essentiel, c'est que le choix qui doit être fait assure l'indépendance du Ministère public de la Confédération.

Ce n'était pas le cas avec la solution proposée au départ par le Conseil fédéral et il faut savoir gré au Conseil des Etats, par la réflexion qui a été menée, de la solution qui nous est proposée aujourd'hui, qui a été entérinée par la majorité de la commission et que nous appuyons. Il s'agit en effet d'avoir un procureur général et deux procureurs généraux suppléants élus par l'Assemblée fédérale, comme c'est le cas pour les juges fédéraux. Et surtout, il y a la possibilité d'avoir, avec cette solution, un contrôle sur le Ministère public de la Confédération qui garantisse l'indépendance.

Jusqu'à maintenant, nous avons cette situation insatisfaisante d'un contrôle dual, un contrôle administratif au sein de Département fédéral de justice et police et un contrôle matériel par le Tribunal pénal fédéral. La solution proposée, qui est à cheval entre différents pouvoirs, permet de pouvoir assurer une cohérence et surtout une indépendance dans le cadre du contrôle. Nous reviendrons certainement sur la forme de cette instance au cours du débat. Mais pour nous, c'est une bonne solution.

Nous voulons encore souligner ici que cette réforme doit entrer rapidement en vigueur dans la mesure où le Code de procédure pénale sera applicable depuis le 1er janvier 2011. Il est donc aujourd'hui indispensable que notre conseil passe au vote et accepte un modèle, quitte à ce qu'il y ait des divergences avec le Conseil des Etats. Il faut donc que nous fassions un choix et que le débat se poursuive. Il serait irresponsable dans ce cadre de renvoyer une série d'articles à la commission, alors même que l'ensemble des modèles, l'ensemble des alternatives, a déjà été examiné.

Il reste quand même une question qui est ouverte et que nous aurons l'occasion de débattre aussi, c'est celle du double degré de juridiction. Le groupe socialiste soutient un double degré de juridiction, comme cela est exigé pour les autorités pénales cantonales par une loi, que d'ailleurs nous avons votée ici. Il s'agit donc d'avoir également ce double degré de juridiction au niveau de la juridiction pénale fédérale. Nous y reviendrons également dans le cadre de l'examen des propositions de minorité.

Globalement, la version issue des travaux de la commission est effectivement très satisfaisante puisqu'elle assure l'indépendance du Ministère public de la Confédération et le

AB 2009 N 2257 / BO 2009 N 2257

groupe socialiste la soutiendra, d'abord en entrant en matière et ensuite en votant quelques éléments qui font l'objet de propositions de minorité.

Stamm Luzi (V, AG): Wir haben im Verlauf des Geschäftes die Möglichkeit, mehr zu sagen, also kann ich hier relativ kurz bleiben.

In der Tat geht es ja darum, dass wir im Jahr 2007 die Strafprozessordnung auf die Ebene des Bundes aufgehoben haben, sodass es jetzt darum geht, die Strafbehördenorganisation des Bundes dieser Strafprozessordnung anzupassen. Dabei stellt sich vor allem die Frage, was wir mit der Bundesanwaltschaft machen, also mit der Anklagebehörde des Bundes: Wer wählt sie, wie wird sie zusammengesetzt, was sind ihre Befugnisse, was ist deren Organisation, und vor allem auch wer beaufsichtigt sie? Hier bitte ich Sie schon jetzt, den Minderheitsanträgen Stamm, die von der SVP-Delegation in der Kommission unterstützt werden, zuzustimmen: Wir wollen, einfach ausgedrückt, beim alten System bleiben.



Wir haben das Gefühl, dass der Ständerat eine Lösung auf den Tisch gebracht hat, die eigentlich einfach durch diese Problematik aus dem Jahre 2007, Bundesrat/EJPD gegen Bundesanwaltschaft, induziert war; dort hatten wir diesen einen Fall. Der Ständerat hat sich dadurch bewegen lassen, eine komplizierte neue Systematik zu schaffen. Da sind wir dagegen.

Ich kann mich hier auf diese Worte beschränken. Ich werde nachher zum Rückweisungsantrag Gadiant und zu den einzelnen Minderheitsanträgen Stamm Stellung nehmen.

Aeschbacher Ruedi (CEg, ZH): Über die Frage, ob der Rat auf die Vorlage eintreten solle, müssen wir kaum Worte verlieren. Zum einen sind keine Nichteintretensanträge gestellt, zum andern ist die Notwendigkeit dieser Vorlage evident. Das Strafbehördenorganisationsgesetz steht nämlich in engstem Zusammenhang mit den Bundesgesetzen zur Strafprozessordnung, Zivilprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung. Das Strafbehördenorganisationsgesetz steht in diesem Zusammenhang und ist Voraussetzung, um die genannten neuen Gesetze auch miteinander in Kraft setzen zu können. Eintreten ist also unbestritten, auch vonseiten unserer Fraktion.

Die Vorlage gibt nach unserer Einschätzung eigentlich nur in einem Punkt Anlass zu vertiefter Diskussion und Auseinandersetzung, nämlich bei der Frage, wer den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin wählt und wer die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ausüben soll. Mit zwei oder drei Ausnahmen können wir über die vielen Minderheitsanträge, die Sie in der Fahne sehen, eigentlich dadurch entscheiden, wie wir diese Grundsatzfragen der Wahl und der Aufsicht beantworten.

Wir werden dann nach Artikel 8 zum Antrag Gadiant Stellung nehmen müssen. Es wird ja damit verlangt, dass man die Bestimmungen, die sich mit der Wahl des Bundesanwalts bzw. der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft befassen, in der Kommission nochmals vertieft prüft und daher diesen Bestandteil in die Kommission zurückgibt.

Ich kann es bereits an dieser Stelle sagen, dass mich dieser Antrag eigentlich nicht schlecht gedünkt hat. Es könnte ein Vorschlag sein, mit dem Zeit gewonnen wird, dann nämlich, wenn wir bei der Problematik Bundesanwaltschaft den Minderheiten Stamm folgen. Wir könnten diese Prüfung dann nämlich nicht erst, nachdem der Erstrat wieder darüber befunden hat, sondern sofort nochmals machen und allenfalls eine andere Situation schaffen. Die Idee, die dahintersteckt, ist natürlich auch noch in einem zeitlichen Zusammenhang zu prüfen; dieser zeitliche Zusammenhang ist dargelegt worden. Wir wollen ja all diese Regelwerke nun auf den 1. Januar 2011 in Kraft setzen, nachdem sich der ursprünglich geplante Termin des Jahres 2010 nicht halten lassen. Aber, und das möchte ich hier auch unterstreichen, wenn wir diese Prüfung in der Kommission nochmals vornehmen würden, beträfe das nur jene Bestimmungen, die eben die Bundesanwaltschaft und die Wahl des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin angehen. Die übrigen Bestimmungen würden wir hier ja jetzt beraten.

Ich bin überzeugt, dass wir nach dieser Kommissionsarbeit im Ergebnis weitestgehend mit dem Ständerat übereinstimmen würden, sodass wir in den übrigen Dingen keine Differenzen hätten. Somit würde für jene Dinge, bei denen die Kantone von diesem Gesetz betroffen werden und die sie eigentlich verlässlich wissen müssten, Rechtssicherheit für die Kantone bestehen. Denn wenn wir Übereinstimmung mit dem Ständerat herstellen, ist es ja nicht zu erwarten bzw. auch gar nicht mehr möglich, dass wir hinterdrein hier nochmals eine Differenz haben. So weit wäre also die Situation für die Kantone geklärt, und wir könnten diese Prüfungen nochmals vertieft vornehmen.

Wir haben uns in der Zwischenzeit noch einmal mit der Frage der Aufsicht über den Bundesanwalt und der Wahl des Bundesanwaltes auseinandergesetzt. Und ich muss sagen, dass in unserer Fraktion ein Umdenken stattgefunden hat. Wir werden, wenn wir diese Vorlage zu diesen Punkten beraten, mit der Minderheit Stamm dem Bundesrat und seinem Modell folgen. Das Modell des Bundesrates ist stringenter, es ist klarer in der Zuteilung der Verantwortlichkeiten. Herr Jositsch hat es bereits gesagt: So oder so arbeitet jedes Modell mit den Personen, die dort sind; so oder so, wie Herr Jositsch richtig bemerkt hat, sind es am Schluss die Personen in der neuen Behörde oder die Personen im Bundesrat, welche die Entscheide fällen. Wie diese Behörden zusammengesetzt sind und wie die Personen denken und arbeiten, können wir mit einem Gesetz nicht bestimmen.

Ich komme zum Schluss: Wir werden eintreten. Von uns werden wahrscheinlich einige den Rückweisungsantrag Gadiant unterstützen, ich werde es auch tun. Wir werden aber vor allem, wenn diese Rückweisung nicht stattfindet, mit der Minderheit Stamm die Lösung des Bundesrates in Sachen Aufsicht und Wahl des Bundesanwaltes übernehmen und auch vertreten.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir empfehlen Ihnen ebenfalls, auf die ganze Materie einzutreten; das ist ja auch un-



bestritten. Ich möchte deshalb zum unbestrittenen Teil, nämlich zu dem Teil, bei dem es mit der Aufhebung der eidgenössischen Untersuchungsrichter usw. um die Organisation der Strafbehörden geht, nicht mehr viele Worte verlieren: Wir begrüßen alle diese Änderungen.

Umstritten war in der Kommission einzig und allein die Frage der Wahl und der Aufsicht im Hinblick auf den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die Bundesanwaltschaft generell. Wir wissen, dass die Aufsicht im Jahr 2002 zwischen EJPD und Bundesstrafgericht aufgeteilt wurde. Diese zweigeteilte Aufsicht will heute, soweit das feststellbar ist, eigentlich niemand mehr. In dieser Frage bilden die Artikel 18 und 20 die Schlüsselstellen des Gesetzes. Wir, die FDP-Liberalen, unterstützen den Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission für Rechtsfragen und damit die Lösung des Ständerates. Der Ständerat hat die Änderung der Aufsicht entgegen dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates unwidersprochen, aber nicht ohne die Sache zu hinterfragen, jedoch schliesslich einstimmig vorgenommen, indem er in Artikel 18 die Wahl der Vereinigten Bundesversammlung zuweist und in Artikel 20 ein neues Gremium als Aufsichtsbehörde festlegt. Damit übernimmt der Ständerat das Modell eines Aufsichtsrates, welches die FDP bereits im Jahre 2007 nachdrücklich verlangt und begründet hat. Wir können hier auf die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom Dezember 2007 und auf unsere Stellungnahme anlässlich der dringlichen Debatte über die Bundesanwaltschaft hier im Nationalrat vom 3. Oktober 2007 verweisen. Wir hatten damals nicht mehr Gelegenheit, auf die Ausführungen von Bundesrat Blocher einzugehen, können das aber heute tun.

Herr Bundesrat Blocher hatte darauf hingewiesen, dass dann ein Problem entstehen könne, wenn die Bundesanwaltschaft in Krisenfällen autonom reagiere und das nicht mit den Zielen des Bundesrates übereinstimme. Das ist ganz klar ein Konflikt. Aber gerade in Krisenfällen ist die

AB 2009 N 2258 / BO 2009 N 2258

Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörde wichtig. Im Courant normal läuft das ja ohnehin gut ab. Aber in Krisenzeiten, wenn die verschiedenen Interessen auf staatspolitischer Ebene aufeinanderprallen, ist es wichtig, dass die Strafverfolgungsbehörde nicht von einer anderen Behörde beeinflusst werden kann. Damit wäre nämlich die unabhängige Strafverfolgung nicht mehr gewährleistet, und das wäre rechtsstaatlich bedenklich. Gerade in Krisenzeiten ist eine unabhängige Strafverfolgungsbehörde also notwendig.

Inzwischen hat sich, wie wir in der Kommission vernommen haben, der Bundesrat dem Modell des Ständerates angeschlossen, nicht mit Enthusiasmus, aber doch mit dem Eingeständnis, dass das Konzept in sich stimmig und durchaus auch eine taugliche Lösung sei. Aber auch unter dem Eindruck der zeitlichen Verhältnisse, wie wir es vorhin gehört haben, müsste das StBOG idealerweise zusammen mit der Strafprozessordnung auf Anfang 2011 in Kraft gesetzt werden können.

Wir haben in der Zwischenzeit noch etwas über verfassungsrechtliche Bedenken lesen dürfen, und zwar vonseiten des Präsidenten des Bundesgerichtes. Unseres Erachtens sind diese Bedenken nicht gerechtfertigt. Wir gestatten uns, diese Meinung hier zu vertreten. Wir stützen uns neben den im Ingress zitierten Bestimmungen der Bundesverfassung auch auf die Artikel 168 Absatz 2 sowie 169 Absatz 1 ab. Dort geht es um die Wahlkompetenzen sowie die Aufsichtskompetenzen der Vereinigten Bundesversammlung. Wir sind der Meinung, dass das neu zu schaffende Gremium eben keine neue, vierte Gewalt darstellen soll, die zweifellos eine verfassungsmässige Grundlage brauchen würde, sondern es ist innerhalb des Systems ein neues Aufsichtsgremium, das zu berufen die Bundesversammlung gemäss den Artikeln 168 und 169 der Bundesverfassung durchaus die Kompetenz hat.

Wir kommen auch gemäss dem Eliminationsverfahren zum Schluss, dass das neue Aufsichtsgremium die beste Lösung sei. Die vom Bundesrat ursprünglich vorgeschlagene Unterstellung der Bundesanwaltschaft unter die Aufsicht des Gesamtbundesrates hätte die Gefahr einer Verpolitisierung und einer Vermischung der Verantwortlichkeit zwischen Gesamtgremium und federführendem Departement mit sich gebracht. Zwar kann die Bundesanwaltschaft durchaus als Teil der Exekutive und der Verwaltung betrachtet werden, aber sie ist vor allem ein Organ der Rechtspflege. Sie ist administrativ eingeordnet, aber von ihrem Auftrag her ist sie ein Organ der Rechtspflege. Die zweite Variante, die Aufsicht durch das Bundesgericht, ist unseres Erachtens ebenfalls nicht tauglich, weil das Bundesgericht zusätzlich noch beurteilende Rechtsmittelinstanz bei Entscheiden der beaufsichtigten Bundesanwaltschaft ist, und das ist nicht ideal.

Wir haben heute mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass die CVP-Fraktion mindestens teilweise vom Rückweisungsantrag abweichen wird und das Konzept der Minderheit vertreten will. Damit haben wir einerseits einen Zeitgewinn, andererseits stehen sich dann in der weiteren Debatte ganz klar die beiden Modelle, die im Vordergrund sind, gegenüber. Wir sind nämlich auch der Meinung, dass die Materie an den beiden Kommissionssitzungen eingehend diskutiert worden ist und es deshalb eine neue Prüfung der Auswirkungen gemäss Rückweisungsantrag Gadiant nicht mehr braucht.



Sollte unser Rat mehrheitlich der Minderheit folgen, könnten wir immerhin noch einmal die Diskussion über den Beschluss des Ständerates und den Entwurf des Bundesrates führen. Das wäre ein Fortschritt gegenüber einem Rückweisungsantrag. Aber unsere Fraktion ist nach eingehender Diskussion der Auffassung, dass das ständerätliche Modell vorzuziehen ist.

Wir bitten Sie, auf das Geschäft einzutreten und anschliessend der Mehrheit zu folgen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Die Vorlage, die zur Beratung ansteht, steht in engem Zusammenhang mit der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007. Die Strafprozessordnung regelt das Verfahren, überlässt die Regelung der Organisation der Strafbehörden aber weitgehend den Kantonen und dem Bund. Diese müssen bestimmen, welche Behörden die von der Strafprozessordnung vorgegebenen Aufgaben wahrnehmen, wie diese Behörden zusammengesetzt, wie sie ernannt und wie sie beaufsichtigt werden. Werden diese Fragen nicht geregelt, so kann die Strafprozessordnung nicht in Kraft treten.

Wir haben den Kantonen zunächst in Aussicht gestellt, das auf den 1. Januar 2010 zu bewerkstelligen; dann haben wir ihnen in Aussicht gestellt, es spätestens auf den 1. Januar 2011 zu tun. Wir sind hier in der Pflicht: Die Kantone haben die notwendigen Anpassungen vorgenommen und sich eingerichtet und sind dabei, die Behörden aufzubauen. Wir sind nun verpflichtet, die Organisation der Strafbehörden rechtzeitig anzupassen, damit die Kantone die Anpassung umsetzen können. Ich möchte Sie daher bitten, auf die Vorlage einzutreten. Welches sind die Grundzüge der Vorlage? Zu einem guten Teil übernimmt das StBOG die heutige Organisation. So erhebt weiterhin die Bundesanwaltschaft Anklage vor Gericht. Als erstinstanzliches Gericht wird weiterhin das Bundesstrafgericht in Bellinzona tätig sein, als Weiterzugsinstanz das Bundesgericht. Es gibt im Strafbehördenorganisationsgesetz aber auch Neuerungen: Die Strafprozessordnung verlangt für gewisse Massnahmen den Entscheid eines Zwangsmassnahmengerichtes. Der Bund verzichtet auf die Schaffung eines eigenen Zwangsmassnahmengerichtes. In Anbetracht der Zahl der Fälle und der Notwendigkeit, die Dreisprachigkeit zu gewährleisten, haben wir uns entschieden, auf die Kantone zurückzugreifen und die Zwangsmassnahmengerichte an den vier Standorten der Bundesanwaltschaft einzurichten, also in Bern, Lausanne, Zürich und Lugano. Die vier betroffenen Kantone werden selbstverständlich entschädigt. Sie werden gemäss Ständerat und auch gemäss Ihrer Kommission sogar etwas besser entschädigt, als der Bundesrat das vorgeesehen hat.

Der Entwurf regelt schliesslich auch, und das ist heute wahrscheinlich der Diskussionspunkt, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, und zwar regelt er diese Aufsicht anders, als sie bisher geregelt war: Die Aufsicht soll nicht mehr zwischen dem Bundesrat und dem Bundesstrafgericht aufgeteilt werden, sondern dem Bundesrat als Gesamtgremium zustehen. Die Regelung von Wahl und Aufsicht hinsichtlich der Bundesanwaltschaft wurde aber sowohl im Ständerat als auch in Ihrer Kommission für Rechtsfragen kontrovers diskutiert. Man einigte sich dann auf ein Modell, das einen Justizrat vorsieht. Umstritten waren, insbesondere in der Vorphase, folgende Fragen: Wer soll die Aufsicht ausüben? Wer soll die Spitze der Bundesanwaltschaft ernennen?

Der Ständerat hat eine eigene Regelung ausgearbeitet, die wesentlich vom Entwurf des Bundesrates abweicht. Er sieht die Aufsicht durch eine besondere Behörde vor. Die Wahl der Bundesanwaltschaft soll durch die Bundesversammlung erfolgen. Der Bundesrat hat noch vor den Beratungen im Ständerat beschlossen – das wurde heute zu Recht gesagt –, sich dieser Variante nicht zu widersetzen. Wir haben aber mehrfach darauf hingewiesen, wo die Schwierigkeiten dieser Variante sind. Man geht ja davon aus, mit diesem Justizrat sei die Unabhängigkeit gewährleistet – Unabhängigkeit von der Exekutive ja, Unabhängigkeit von der Legislative nein, weil dieser Justizrat ja als Hilfsorgan des Parlamentes konzipiert ist. Und Justizrat wäre, denke ich, auch der falsche Ausdruck. Darin sind sich einige Juristen einig: Wenn man von einem Justizrat sprechen will, muss ein solcher Justizrat die Kompetenz haben, nicht nur die Bundesanwaltschaft zu beaufsichtigen, sondern auch das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesstrafgericht und allenfalls sogar das Bundesgericht. Das wäre dann ein Justizrat, wie ihn in Ansätzen andere Länder auch kennen.

Eine solche Konzeption, wie sie jetzt vorgesehen ist, dass ein Justizrat lediglich als Hilfsorgan eines Parlamentes eingesetzt werden soll, um die Bundesanwaltschaft zu beaufsichtigen, finden Sie sonst nirgends. Natürlich kann man Vordenker sein, auch im Rechtsbereich. Es fragt sich einfach, was das richtige Übungsfeld für dieses Vordenken ist.

AB 2009 N 2259 / BO 2009 N 2259

Noch einmal: Der Bundesrat wird sich nicht gegen die ständerätliche Variante aussprechen, weil wir uns einfach dafür einsetzen, dass man das auf den 1. Januar 2011 umsetzen kann, und weil es durchaus eine taugliche Variante ist. Ich werde hier aber selbstverständlich weiterhin den bundesrätlichen Entwurf vertreten. Ich





möchte Ihnen einfach noch einmal in Erinnerung rufen: Wir müssen das Strafbehördenorganisationsgesetz auf den 1. Januar 2011 in Kraft setzen können, sonst haben die Kantone ein riesiges Problem. Sie wären nämlich nicht einsatzfähig, sie könnten nicht operativ tätig werden.

Ich bitte Sie, einzutreten und die Vorlage des Bundesrates zu unterstützen.

Vischer Daniel (G, ZH), für die Kommission: Sie haben die Vorlage – ausser in den beiden strittigen Fragen der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und der Wahl des Bundesanwalts sowie der Frage des Weiterzugs gegen Urteile des Bundesstrafgerichtes – in Ihren Eintretensvoten wie die Kommission mehrheitlich gutgeheissen. Dazu gibt es keine weiteren Ausführungen.

Ich möchte einfach nochmals Folgendes betonen: Es wurde mehrmals gesagt, es brauche nochmals ein Überdenken der Vorlage. Die Kommission hat die Vorlage in zwei Sitzungen eingehend beraten. Sie hat auch eingehend das Material der ständerätlichen Kommission beraten. Sie war in Kenntnis aller möglicher Einwände, auch verfassungsmässiger, und hat aufgrund dieser Unterlagen schliesslich entschieden. Im Detail werde ich darauf bei der Detailberatung eingehen.

Ich ersuche Sie nunmehr, auf die Vorlage einzutreten, was ja offenbar unbestritten ist.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–8

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1–8

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

2. Abschnitt Titel

Antrag der Kommission

Organisation, Verwaltung und Befugnisse

Section 2 titre

Proposition de la commission

Organisation, administration et compétences

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Frau Gadiant hat einen Rückweisungsantrag gestellt, der an dieser Stelle behandelt wird.

Antrag Gadiant

Rückweisung der Art. 9 Abs. 3, 16, 16a, 16b, 18, 18a, 19, 20, 20a-20f, 21, 22, 22a, 58 sowie des Anhangs 1 Ziff. II Ziff. 1 Art. 1, 10, 15; Ziff. 1a Art. 14, 26, 40a, 142, 8. Titel, 162; Ziff. 3 Art. 2, 3, 32a; Ziff. 4 Art. 120; Ziff. 5 Art. 33 und Ziff. 7b Art. 8 an die Kommission

mit dem Auftrag, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und die Wahl des Bundesanwaltes einer vertieften Prüfung zu unterziehen und insbesondere die Konsequenzen der verschiedenen Varianten genau abzuklären.

Proposition Gadiant





Renvoi à la commission des art. 9 al. 3, 16, 16a, 16b, 18, 18a, 19, 20, 20a-20f, 21, 22, 22a et 58, ainsi que de l'annexe 1, ch. II ch. 1 art. 1, 10 et 15; ch. 1a art. 14, 26, 40a, 142, titre 8, 162; ch. 3 art. 2, 3, 32a; ch. 4 art. 120; ch. 5 art. 33 et ch. 7b art. 8

avec mandat d'examiner de manière approfondie la surveillance exercée sur le Ministère public de la Confédération et l'élection du procureur général de la Confédération, et de déterminer précisément les conséquences des différentes options.

Gadient Brigitta M. (BD, GR): Mein Rückweisungsantrag sieht etwas kompliziert aus, aber er umfasst ganz einfach alle Bestimmungen, welche die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft und die Wahl des Bundesanwalts betreffen.

Zuerst zur Wahl des Bundesanwalts: Wir wünschen uns einen unabhängigen Bundesanwalt, weniger Verpolitisierung dieses Amtes. Mit der Wahl durch die Bundesversammlung und der Einstufung als Magistratsperson würde aber genau das Gegenteil bewirkt. Bei den Bundesrichtern und Bundesrichterinne ist dies anders. Wir haben ein ganzes Gremium, das auch nach Parteien aufgeschlüsselt ist. Aber schon da sehen wir, dass wir jedes Mal auch diesbezügliche Diskussionen haben. Stellen Sie sich vor, wie das mit dem Amt des Bundesanwalts wäre. Das gäbe ein Hin und Her, und bei jeder Wiederwahl wäre wohl jede Person infrage gestellt. Ob das der Beständigkeit und nötigen Sachlichkeit und Ruhe, die gerade diese Position auch ausstrahlen sollte, dienlich wäre, bezweifle ich.

Zur Aufsicht: Ich habe bereits gesagt, dass wir die Auffassung teilen, dass der Weg der ungeteilten Aufsicht der richtige ist. Mit Blick auf die Effizienz und Wirksamkeit, die Übersicht, die Verantwortung und auch die nötigen Kompetenzen ist eine solche Regelung zweckmässig und sinnvoll. Aber das von der Mehrheit unserer Kommission vorgeschlagene Modell einer Aufsichtsbehörde, bei der bis heute nicht einmal klar ist, ob sie nun beim Parlament angehängt werden oder doch vollkommen unabhängig sein soll, wie dies gerade auch im Ständerat immer wieder betont wurde, ist dies eben nicht. Der Präsident des Bundesgerichtes hat auch zu Recht und nicht ohne Grund die Frage der Verfassungsmässigkeit bzw. -grundlage einer solchen Regelung aufgeworfen. Es ist nicht einzusehen, dass wir in diesem Bereich eine komplizierte und aufwendige Sonderregelung vorsehen müssen, wo es doch andere Möglichkeiten gibt. Es wäre eine zusätzliche Staatsgewalt, die die Bundesverfassung nicht vorsieht, und dann noch eine, die gewichtige Machtbefugnisse hätte.

Irgendwie hat man auch das Gefühl, man wolle mit einer Neuregelung um jeden Preis einfach weg vom Bundesrat als Aufsichtsbehörde. Angesichts der Probleme der letzten Jahre ist dies bis zu einem gewissen Grad verständlich. Nichtsdestotrotz darf sicher nicht solches unsere Gesetzgebung bestimmen. Vielmehr muss doch die Zweckmässigkeit und Effizienz einer Regelung im Vordergrund stehen. Da bestehen eben bei der von der Mehrheit vorgeschlagenen Lösung grosse Zweifel. Zahlreiche Fragen bleiben unbeantwortet, die Umsetzung bzw. die konkrete Ausgestaltung scheinen schwierig. Das würde Unklarheiten und Unsicherheiten schaffen, und gerade das ist sicher nicht gewollt.

Ich habe im Eintreten dargelegt, dass wir unserer Kommission bis zur nächsten Session Zeit geben könnten, um sich der Problematik noch einmal anzunehmen, ohne dass das Inkrafttreten der Vorlage auf 2011 infrage gestellt wäre. Heute Morgen habe ich mich in verschiedenen Gesprächen überzeugen lassen, dass wir, wenn wir eine Differenz zum Ständerat schaffen, doch immerhin eine Session gewinnen würden, also ein paar Monate schneller wären. Ich möchte

AB 2009 N 2260 / BO 2009 N 2260

deshalb meinen Rückweisungsantrag zugunsten des Antrages der Minderheit Stamm zu Artikel 9 zurückziehen. Die Argumente, die ich ausgeführt habe, sprechen ganz klar für die Minderheit Stamm und nicht für die Mehrheit der Kommission.

In diesem Sinn ziehe ich meinen Rückweisungsantrag zurück.

Präsidentin (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Der Rückweisungsantrag Gadient ist zurückgezogen worden; die Diskussion dazu erübrigt sich somit.

Wir werden Artikel 9 in Zusammenhang mit den Artikeln 16 bis 22a behandeln. Es liegen zu diesen Artikeln Minderheitsanträge von Herrn Stamm vor, die wir in einer gemeinsamen Debatte beraten werden.

Art. 10–14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats





Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 15

Proposition de la commission

Al. 1

Ont qualité pour interjeter recours:

...

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Er oder sie regelt die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft in einem Reglement.

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Abs. 3

Streichen

Art. 9

Proposition de la majorité

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Il édicte un règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération.

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Al. 3

Biffer

Art. 16

Antrag der Mehrheit

Titel

Verwaltung

Abs. 1

Die Bundesanwaltschaft verwaltet sich selbst.

Abs. 2





Sie richtet ihre Dienste ein und stellt das nötige Personal an.

Abs. 3

Sie führt eine eigene Rechnung.

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 16

Proposition de la majorité

Titre

Administration

Al. 1

Le Ministère public de la Confédération s'administre lui-même.

Al. 2

Il constitue ses services et engage le personnel nécessaire.

Al. 3

Il tient sa propre comptabilité.

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 16a

Antrag der Mehrheit

Titel

Berichterstattung, Voranschlag und Rechnung

Abs. 1

Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin unterbreitet der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (Aufsichtsbehörde) jährlich den Voranschlag und die Rechnung zuhanden der Bundesversammlung und erstattet Bericht über die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft.

Abs. 2

Die Berichterstattung umfasst namentlich Angaben über:

- a. die interne Organisation;
- b. die allgemeinen Weisungen;
- c. die Zahl und die Art der abgeschlossenen und der hängigen Fälle sowie die Belastung der einzelnen Einheiten;
- d. den Einsatz von Personal sowie von Finanz- und Sachmitteln;
- e. die Zahl und die Ergebnisse von Beschwerden gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Bundesanwaltschaft.

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Art. 16a

Proposition de la majorité

Titre

Rapport, projet de budget et comptes

Al. 1

Le procureur général soumet chaque année à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (autorité de surveillance) son projet de budget et ses comptes à l'intention de l'Assemblée fédérale et son rapport sur l'activité du Ministère public de la Confédération.

Al. 2

Le rapport contient notamment des informations sur:

- a. l'organisation interne;



b. les instructions de portée générale;

AB 2009 N 2261 / BO 2009 N 2261

c. le nombre et le type d'affaires closes et d'affaires pendantes et la charge de travail des différentes unités;
d. l'utilisation des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure;
e. le nombre et l'issue des recours déposés contre les ordonnances et les actes de procédure du Ministère public de la Confédération.

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

Art. 16b

Antrag der Mehrheit

Titel

Infrastruktur

Abs. 1

Für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der von der Bundesanwaltschaft benutzten Gebäude ist das Eidgenössische Finanzdepartement zuständig. Dieses hat die Bedürfnisse der Bundesanwaltschaft angemessen zu berücksichtigen.

Abs. 2

Die Bundesanwaltschaft deckt ihren Bedarf an Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Logistik selbstständig.

Abs. 3

Für die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Eidgenössischen Finanzdepartement gilt die Vereinbarung zwischen dem Bundesgericht und dem Bundesrat gemäss Artikel 25a Absatz 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 sinngemäss; vorbehalten bleibt der Abschluss einer anderslautenden Vereinbarung zwischen der Bundesanwaltschaft und dem Bundesrat.

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Art. 16b

Proposition de la majorité

Titre

Infrastructure

Al. 1

Le Département fédéral des finances met à la disposition du Ministère public de la Confédération les bâtiments utilisés par celui-ci, les gère et les entretient. Il prend en compte de manière appropriée les besoins du Ministère public de la Confédération.

Al. 2

Le Ministère public de la Confédération couvre de manière autonome ses besoins en biens et prestations dans le domaine de la logistique.

Al. 3

La convention entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral visée à l'article 32a alinéa 3 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral s'applique par analogie aux modalités de la collaboration entre le Ministère public de la Confédération et le Département fédéral des finances, sous réserve de la conclusion d'une convention différente entre le Ministère public de la Confédération et le Conseil fédéral.

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

3. Abschnitt Titel





Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Section 3 titre

Proposition de la majorité

... révocation et statut du personnel

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 18

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Sie richtet sich nach der Legislaturperiode des Nationalrates, beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember.

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 18

Proposition de la majorité

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

La période de fonction est de quatre ans. Elle est déterminée en fonction de la législature du Conseil national, elle débute le 1er janvier et prend fin le 31 décembre.

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 18a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Art. 18a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer



Art. 19

Antrag der Mehrheit

Titel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2009 N 2262 / BO 2009 N 2262

Art. 19

Proposition de la majorité

Titre

Statut du personnel

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 20

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

...

a. je einem Richter oder einer Richterin des Bundesgerichtes;

...

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 20

Proposition de la majorité

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

...

a. un juge du Tribunal fédéral et un juge du Tribunal pénal fédéral;

...

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 20a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates



Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Art. 20a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

Art. 20b

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Art. 20b

Proposition de la majorité

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

... son successeur est élu pour ...

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

Art. 20c

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Art. 20c

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

Art. 20d

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2





Sie verfügt über ein ständiges Sekretariat. Arbeitgeberentscheide trifft die Aufsichtsbehörde.

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Art. 20d

Proposition de la majorité

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

... permanent. L'autorité de surveillance prend les décisions relevant de la compétence de l'employeur.

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

Art. 20e, 20f

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Art. 20e, 20f

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

AB 2009 N 2263 / BO 2009 N 2263

Art. 21

Antrag der Mehrheit

Streichen

(siehe Art. 16a)

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 21

Proposition de la majorité

Biffer

(voir art. 16a)

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 22

Antrag der Mehrheit





Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 22

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 22a

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Bei Amtspflichtverletzungen kann sie gegenüber den von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der Bundesanwaltschaft eine Verwarnung oder einen Verweis aussprechen oder eine Lohnkürzung verfügen.

Abs. 2bis

Dagegen kann Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden; das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren.

Antrag der Minderheit I

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Antrag der Minderheit II

(Schwander, Bischof, Donzé, Freysinger, Geissbühler, Hochreutener, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schmid-Federer, Stamm)

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2bis

Streichen

Art. 22a

Proposition de la majorité

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Si un membre du Ministère public de la Confédération élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) enfreint ses devoirs de fonction, elle peut lui infliger un avertissement ou un blâme ou ordonner une réduction de son salaire.

Al. 2bis

La décision de l'autorité de surveillance peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral; la procédure est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative.

Proposition de la minorité I

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

Proposition de la minorité II



(Schwander, Bischof, Donzé, Freysinger, Geissbühler, Hochreutener, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schmid-Federer, Stamm)

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2bis

Biffer

Präsidentin (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Wir führen zu all diesen Artikeln eine gemeinsame Debatte.

Stamm Luzi (V, AG): Tatsächlich hängt alles zusammen. Wenn Sie auf der Fahne nachschauen, sehen Sie, dass bei Artikel 9 und jetzt bei Artikel 16 genau die gleichen Formulierungen stehen. Artikel 9 Absatz 3 auf Seite 5 der Fahne, dritte Spalte, lautet: Der Bundesanwalt "regelt die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft in einem Reglement". Das ist genau der gleiche Satz wie dann wieder bei Artikel 16, linke Spalte.

Worum geht es? Ich habe es schon im Eintretensreferat gesagt: Es geht um die Frage, wer die Bundesanwaltschaft wählt und wer die Aufsicht über sie hat. Also: Wahl, Zusammensetzung, Organisation, Befugnisse und Aufsicht. Ich bringe es beispielhaft: Der Bundesanwalt ist ja dazu da, etwas aufzuspüren, Anklage zu erheben, wenn irgendwo etwas Straffälliges über die Bühne gegangen ist. Das heisst, der Bundesanwalt kann in die Situation kommen, dass er gegen einen Bundesrichter vorgehen muss, dass er gegen einen Bundesrat vorgehen muss oder dass er eine Untersuchung gegen einen Parlamentarier durchführen muss. Da stellen sich sofort die Fragen, wer denn ihn kontrolliert, wer die Aufsicht hat, wer ihn wählt. Von diesem Problem reden wir. Das alte System hat unseres Erachtens nur ganz wenige Fehler, und es braucht nur ganz wenige Korrekturen. Oder anders gesagt: Was der Bundesrat hier will, ist das Richtige. Der Bundesrat will nämlich, dass er die Bundesanwaltschaft wählt und kontrolliert. Das ist naheliegend, das ist selbstverständlich. Im Jahr 2007 kam es zum berühmten Konflikt Blocher/Roschacher bzw. zum berühmten Konflikt zwischen dem Vorsteher des EJPD und der Bundesanwaltschaft. Was der Ständerat jetzt auf den Tisch gebracht hat, ist eigentlich ein Resultat der damaligen Tagesaktualität. Dazu gibt es aber keinen Grund. Es gibt keinen Grund, ein funktionierendes System über den Haufen zu werfen und etwas ganz Neues zu erfinden, nur weil wir da ein Problem hatten. Gesetzt den Fall, ein Bundesanwalt merkt, dass der Bundesrat, der Justizdirektor ist, irgendetwas Falsches, Dubioses, Kriminelles gemacht hat, dann kann er doch immer noch seines Amtes walten. Er ist immer noch unabhängig genug, auch wenn der Bundesrat als Gesamtes seine Aufsichtsbehörde, in gewissem Sinn die vorgesetzte Behörde, aber vor allem die kontrollierende Behörde ist. Das geht doch bestens auf! Um es noch einmal an Namen zu knüpfen: Wenn wir eine Diskussion Blocher/Roschacher haben, dann ist das doch kein Problem, solange der Gesamtbundesrat Aufsichtsbehörde ist und bei Missständen eingreifen kann.

Weshalb hat sich denn der Ständerat ein derart originäres, komisches, einzigartiges System aus den Fingern gezogen, wenn ich das ein bisschen extrem sagen darf? Weshalb hat denn der Ständerat plötzlich gesagt, er wolle ein

AB 2009 N 2264 / BO 2009 N 2264

siebenköpfiges Gremium schaffen? Das ist völlig neu. Wenn man das macht, wäre das viel zu kompliziert. Frau Bundesrätin, Sie sagten vorhin, der Bundesrat opponiere nicht gegen das, was der Ständerat vorgeschlagen hat, aber der Bundesrat sei eigentlich immer noch für seine ursprüngliche Lösung. Frau Bundesrätin, die ursprüngliche Lösung des Bundesrates ist die bessere. Wenn wir nämlich plötzlich ein siebenköpfiges Gremium haben, muss man sich fragen, wer es wählt und wie es beaufsichtigt wird. Wenn da, wie vorgeschlagen wird, ein Siebnergremium gemacht wird – ein Bundesrichter, ein Richter vom Bundesstrafgericht aus Bellinzona, zwei Anwälte, drei Fachpersonen –, wie soll das denn gehen? Frau Gadiant hat völlig richtig gesagt, das sei eine Verpolitisierung, nicht eine Entpolitisierung. Es sind so viele Voraussetzungen an diese Personen formuliert, dass das todsicher zu einer politischen Wahl wird. Wir haben gerade den gegenteiligen Effekt dessen, was eigentlich beabsichtigt war.

Noch etwas zu Frau Gadiant bzw. zum Rückweisungsantrag, den sie zurückgezogen hat. Frau Gadiant hat schon Recht; man muss sich sogar fragen, ob die Lösung des Ständerates verfassungsmässig ist. Wir haben, wie jeder schon in der Schule lernt, das Parlament, die Verwaltung bzw. Exekutive und die Gerichte. Was ist denn dieses vierte Gremium, das wir jetzt schaffen? Das ist jetzt plötzlich eine neue Argumentation, das sei dann an der Bundesversammlung angehängt. Das gibt es gar nicht. Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf hat gesagt, dass es solche Varianten nirgends gebe. Also – ich sehe, dass die Zeit abgelaufen ist, Frau Präsidentin -: Machen wir doch nicht etwas Kompliziertes, das es noch nirgends gibt, das eh verpolitisierend ist; machen



wir vielmehr das, was der Bundesrat von Anfang an vorgeschlagen hat. Das ist eine normale Lösung, wie sie sich aufdrängt.

Schwander Pirmin (V, SZ): Die Dringlichkeit ist ja unbestritten. Aber hat die Dringlichkeit Vorrang, wenn es um die Einführung eines neuen Systems geht, wenn verschiedene Fragen noch offen sind bzw. wenn noch unklar ist, wohin die Reise mit einem neuen Modell tatsächlich geht? Das Modell des Bundesrates ist mindestens so konsistent wie das ständerätliche Modell. Ansonsten hätte die Verwaltung nicht im Eilzugstempo und im letzten Moment noch Anpassungen am ständerätlichen Modell machen müssen.

Falls die Minderheit Stamm nicht durchkommt, beantrage ich Ihnen mit der Minderheit II, bei Artikel 22a dem Ständerat zu folgen. Gegen Massnahmen der Aufsichtsbehörde soll im Sinne der Minderheit keine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht möglich sein. Warum nicht? Drei Begründungen:

1. Gemäss ständerätlichem Modell muss die Bundesversammlung erstens einmal das Arbeitsverhältnis mit dem Bundesanwalt lösen, und zweitens muss die Bundesversammlung dann zuerst noch die Einzelheiten über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde in einer Verordnung regeln. Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang dringend, die allfälligen Beschwerdemöglichkeiten dann erst in dieser Verordnung zu regeln, wenn wir alles beisammenhaben.

2. Eine rhetorische Frage: Was würde passieren, wenn gegen Massnahmen der Aufsichtsbehörde eine Beschwerde läuft und die Bundesversammlung gleichzeitig oder zeitversetzt die Amtsenthebung einleiten muss oder einleitet? Diese Fragen sind mit dieser Lösung hier nicht geregelt, das muss vertiefter angeschaut werden. Wir kennen das im Raumplanungsrecht, wie parallele Verfahren tatsächlich laufen könnten. Aber dort gibt es auch immer wieder Probleme, wenn in gleicher Sache zwei verschiedene Verfahren laufen.

3. Die zusätzliche organisatorische Segmentierung in der Führung, Aufsicht und Oberaufsicht macht es geradezu offensichtlich, dass die Frage der Beschwerdemöglichkeiten gegen die Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis und mit allen anderen Aufgaben, die noch geregelt werden müssen, beantwortet werden muss. Entweder ist die Aufsichtsbehörde eine "volle" Aufsichtsbehörde, dann muss sie meines Erachtens auch die Amtsenthebung durchführen können, oder sie ist eben eine "Hilfsorganisation" der Bundesversammlung, dann ist aber die Frage der Beschwerdemöglichkeiten ohnehin am falschen Ort gestellt.

Ich bitte Sie deshalb für den Fall, dass die Minderheitsanträge Stamm nicht durchkommen, dass Sie bei Artikel 22a dem Antrag meiner Minderheit II zustimmen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Comme cela a été indiqué, nous nous trouvons ici au coeur du problème en ce qui concerne les deux modèles entre lesquels il faut choisir: d'un côté celui du Conseil fédéral et de l'autre celui du Conseil des Etats.

Je rappelle que la proposition de la minorité Stamm vise à soutenir la version du Conseil fédéral; elle va dans ce sens, à savoir qu'il y a finalement une autorité, le Conseil fédéral, notamment en ce qui concerne la nomination et le contrôle. La solution du Conseil des Etats – cela a déjà été dit, mais il est important de le rappeler – a été adoptée à l'unanimité par ledit conseil.

Pour faire un choix, il faut prendre en compte un certain nombre de critères, c'est ce qu'a d'ailleurs fait le groupe socialiste. Aujourd'hui, on assiste à une transformation de l'institution du Ministère public de la Confédération: il n'y aura plus de juges d'instruction, donc un pouvoir accru, cela a déjà été dit par un certain nombre d'orateurs. Il y a un catalogue de délits plus importants, cela a aussi été dit, donc un pouvoir plus important. Il apparaît donc indispensable que le Ministère public de la Confédération bénéficie d'une indépendance très grande. Normalement, dans le cours ordinaire des choses, il n'y aurait pas de problème et il n'y en aura pas. Mais, effectivement, lorsque dans l'un ou l'autre dossier il y aura une tension, il faudra s'assurer que, dans ces cas-là, il n'y aura pas d'ingérence du politique. La solution qui est celle du Conseil des Etats, avec cette autorité de surveillance composée de personnalités émanant du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral, de l'avocature avec deux avocats et d'autres spécialistes, permet effectivement de casser ce lien entre le politique et le judiciaire et donc d'avoir cette indépendance qui a tellement fait défaut dans la crise qui a opposé l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher à Valentin Roschacher qui était à l'époque le procureur général.

Dès lors, le groupe socialiste, sauf quelques-uns de ses membres, votera pour la proposition de la majorité, qui paraît être la solution la plus raisonnable aujourd'hui.

Maintenant, il y aura peut-être lieu, parce que j'ai bien entendu les critiques de Madame Gadiet, que le Conseil des Etats réexamine attentivement les différents éléments de son choix pour voir si tout a bien été prévu. Si tel ne devait pas être le cas, il y a peut-être des ajustements qui pourraient encore être faits dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Mais il est important aujourd'hui que le choix soit fait et donc de donner aussi un signal, à savoir que la solution du Conseil des Etats est celle qui, actuellement, donne le plus



de garanties à nos yeux.

Dès lors, comme je l'ai dit, le groupe socialiste adoptera dans sa grande majorité le modèle proposé par le Conseil des Etats, c'est-à-dire celui retenu par la majorité de la commission. Quelques voix éparses iront soutenir la proposition de la minorité II (Schwander).

Wyss Brigit (G, SO): Wie ich bereits eingangs gesagt habe, stand die Bundesanwaltschaft zuerst unter der Aufsicht des Bundesrates. 2002, mit der Einführung der Effizienzvorlage, ist man zum Schluss gekommen, dass die Bundesanwaltschaft unabhängiger werden muss, und hat die Aufsicht geteilt. Heute sind wir so weit, dass wir sehen, dass mit dieser geteilten Aufsicht nicht mehr Unabhängigkeit erreicht worden ist. Es ist deswegen nur folgerichtig, die Bundesanwaltschaft herauszulösen. Die Grünen haben sich bei allen Vernehmlassungen zu diesem Thema dafür eingesetzt, dass man sie sowohl von der Exekutive als auch von der Judikative loslöst. Noch zwei Bemerkungen zu den Vernehmlassungen: In den Vernehmlassungen haben sich die Kantone sehr heterogen

AB 2009 N 2265 / BO 2009 N 2265

zu allen Modellen geäußert. Es ist übrigens in keiner dieser Vorlagen je die Rede von einem Justizrat gewesen, auch in den jetzt vorliegenden Unterlagen nicht, sondern es ist ein Organ sui generis. Auch darauf haben wir uns eigentlich geeinigt.

Das Siebnergremium, das möchte ich zu Herrn Stamm sagen, werden wir wählen. Es braucht jetzt vielleicht auch etwas Mut, um diesen neuen Weg zu beschreiten.

Zum Argument der Verpolitisierung: Wir machen Politik, aber das tut der Bundesrat auch. Dafür sind wir schliesslich hier. Wenn man jetzt behauptet, dass es nichts mit Politik zu tun habe, wenn der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin vom Bundesrat gewählt werde, ist das auch nicht ganz ehrlich.

In diesem Sinne bitte ich Sie, alle Minderheitsanträge Stamm abzulehnen.

von Graffenried Alec (G, BE): Ich erhalte hier die Gelegenheit zu begründen, weshalb ich der Minderheit Stamm folge. Es muss uns ja schon stutzig machen, wenn die SVP-, die BDP-Vertreter und Bundesrätin Widmer-Schlumpf sich in einer solchen Frage vollständig einig sind, und es muss vielleicht auch stutzig machen, wenn ich dem Votum von Herrn Stamm vollumfänglich zustimmen kann – das kommt auch nicht immer vor.

Es besteht weitgehend Einigkeit: Es soll eine ungeteilte Aufsicht geben, und es soll eine Aufsicht sein, die sich nicht in einzelne Dossiers einschaltet. So weit besteht Einigkeit. Weniger naheliegend ist es jetzt aber, eine unabhängige Behörde mit der Aufsicht zu beauftragen, namentlich eine Behörde, die eigens zu diesem Zweck neu geschaffen wird. Das Bundesgericht – nicht nur der Bundesgerichtspräsident, sondern das Bundesgericht – ist der Meinung, dass eine neue Behörde, die eigentlich keiner weiteren Aufsicht unterstellt, sondern ganz oben in der Staatsorganisation angesiedelt ist, eine Grundlage in der Verfassung haben müsste. Das Bundesgericht ist der Meinung, dass die Verfassungsmässigkeit dieser neuen Lösung nicht gegeben ist. Das ist auch etwas, was uns stutzig machen sollte.

Ich stimme auch der Aussage von Herrn Stamm zu, die Konflikte zwischen alt Bundesrat Blocher und dem damaligen Bundesanwalt seien singuläre Ereignisse. Solche kamen davor nicht vor, sie werden auch in Zukunft nicht vorkommen. Schaffen wir also nicht für diesen einzelnen Bereich eine Lex Blocher, sondern bleiben wir beim grundsätzlich bewährten System.

Die Frage der Aufsicht wird in diesem Gesetz etwas hochgespielt und viel zu hoch aufgehängt. Es ist ein wichtiges Gesetz, um diese Organisation zu schaffen, aber die Strafverfolgungsbehörden arbeiten heute ohnehin sehr weitgehend unabhängig. Die fachliche Aufsicht erfolgt in den Justizverfahren durch die Gerichte und zum Schluss durch das Bundesgericht.

Die Exekutive trägt eine gewisse Verantwortung für die Sicherheit, und in diesem Rahmen kann die Strafverfolgung gewissermassen gesteuert werden. Deswegen ist es wichtig, dass wir der Exekutive diese Kompetenzen belassen. Stellen Sie sich doch vor, was eine solche Aufsichtsbehörde machen muss! Diese Aufsichtsbehörde muss ja etwas finden; sie muss die nötigen Berichte erstellen – aber beschränkt auf die Aufsicht der Bundesanwaltschaft. Das ist schlicht ein zu bescheidener Aufgabenbereich für ein so hoch angesiedeltes Gremium.

Ich fordere Sie daher auf: "Keep it simple", halten Sie sich zurück mit gesetzgeberischem Überperfektionismus! Die grüne Fraktion hingegen wird, wie gesagt, mehrheitlich mit der Mehrheit stimmen.

Aeschbacher Ruedi (CEg, ZH): Es geht hier nur um eine Frage, die wir zu entscheiden haben, nämlich: Wollen wir das Modell des Bundesrates oder das Modell einer besonderen Behörde, wie sie der Ständerat vorschlägt? Ich glaube sagen zu dürfen, dass wir grundsätzlich mit beiden Modellen leben könnten. Aber sie sind unterschiedlich, sie haben ganz klar unterschiedliche Qualitäten, Vor- und Nachteile. Ich möchte nicht einmal die



verfassungsrechtliche Frage diskutieren, nämlich ob das Modell des Ständerates verfassungsrechtlich genügend abgestützt ist; ich zweifle daran, und es zweifeln auch entsprechende Experten daran. Aber lassen wir diese Frage auf der Seite! Sie ist so oder so ein Minuspunkt beim Modell des Ständerates. Konzentrieren wir uns doch auf die Fragen der Zweckmässigkeit, der Funktionsfähigkeit, der Abläufe und auch der Unabhängigkeit.

Unabhängigkeit von der Exekutive würde das Modell des Ständerates tatsächlich geben. Umgekehrt aber hat dieses Modell den Nachteil, dass dieses besondere Organ dann von der Bundesversammlung gewählt würde, dass die Entscheide halt doch politisch gefällt würden und nicht aus einer besonderen Verantwortung heraus, die sich dann durch das ganze System durchziehen würde. Das letzte Sagen hat beim Modell des Ständerates so oder so die Legislative, und Sie wissen ganz genau: Das Parlament ist politisch zusammengesetzt, und Entscheide des Parlamentes sind wahrscheinlich – das darf ich vermutlich schon sagen – in aller Regel sehr viel politischer als Entscheide der Exekutiven aller Ebenen. Diese stehen nämlich in der direkten Verantwortung für das, was umgesetzt wird, auch auf Stufe der Verwaltung. Die Politik, wo sie sich im Parlament ausdrückt, hat eine etwas grössere Distanz zu den Folgen ihrer Entscheide. Die politische Unabhängigkeit ist also beim ständerätlichen Modell so oder so sicher nicht besser, wahrscheinlich eher schlechter.

Es ist ein Modell, das wir nicht kennen, das nicht üblich ist, das ausserhalb der drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative noch eine Sondergewalt schafft. Es ist ein Modell, das kompliziert wird, auch in den Abläufen. Die Aufsichtsbehörde hat ja nicht die gleichen Aufgaben wie der Bundesrat. Sie muss aber die Aufsicht wahrnehmen. Sie müsste sich auf komplizierte Weise zusätzliche Ressourcen an Wissen verschaffen. Das alles ist an und für sich nicht nötig, weil es – ich komme wiederum zum Schluss und zitiere noch einmal Kollege Jositsch – so oder so bei dieser im Modell des Ständerates politisch gewählten besonderen Behörde wie auch bei der politisch gewählten Behörde Bundesrat entscheidend ist, welche Personen dort funktionieren und wie sie funktionieren. Das kann auch das Modell, wie es der Ständerat will, nicht ändern.

Deshalb bin ich davon überzeugt – und ich darf auch im Namen unserer Fraktion sprechen –, dass wir dem klaren, einfacheren und hinsichtlich unserer Strukturen auch korrekteren Modell des Bundesrates zustimmen sollten. Das heisst ganz klar, dass wir uns den Anträgen der Minderheit Stamm zuwenden und diese unterstützen sollten. Dann können wir allenfalls, wenn der Ständerat an seiner Version festhält, diese ganze Diskussion noch einmal führen. Aber ich glaube, dass der Ständerat auch noch einmal über die Bücher gehen und im Lichte der gewalteten Diskussionen in der jüngsten Vergangenheit sein Modell hinterfragen muss.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir sind, wie gesagt, der Meinung, dass das Modell Ständerat das taugliche Modell ist. Die Vorredner haben Verschiedenes erwähnt. Herrn Kollege von Graffenried darf ich sagen, dass eine exotische Koalition noch lange nicht ein Beweis der Güte einer Idee ist. Das kann andere Gründe haben.

Er hat die Frage gestellt, was dieses Aufsichtsgremium anderes zu tun habe, als die Berichte zu überprüfen. Ich meine, gerade die Konzentration auf diese wichtige Aufgabe ist eben ein Vorteil eines solchen Gremiums. Ein Gremium ist ja nicht nur dann richtig und wichtig, wenn es sehr stark beschäftigt ist, sondern es muss sich hier eben auf diese staatspolitisch äusserst wichtige Frage der Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörde konzentrieren können.

Wir haben bereits beim Eintreten betont, dass gerade in Krisensituationen die Unabhängigkeit wichtig ist. Ich darf hier darauf hinweisen, dass die beiden GPK gegenüber der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates am 8. Mai 2009 explizit formuliert haben, dass sie den Eindruck hätten, dass, "sobald die politischen Interessen des Bundesrates bzw. des EJPD in Konflikt mit den vom Bundesanwalt zu vertretenden Strafverfolgungsinteressen geraten, die Gefahr

AB 2009 N 2266 / BO 2009 N 2266

besteht, dass auf die Bundesanwaltschaft Druck ausgeübt wird. Das kann zu klaren Überschreitungen der administrativen Aufsichtskompetenzen führen." Weiter führen sie aus, dass sie der Ansicht sind, dass die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft stärker geschützt werden muss. Deshalb sei die Aufsicht inskünftig so auszugestalten, dass eine politische Einflussnahme nicht mehr so leicht möglich sei. Sie zitieren in diesem Zusammenhang den damals beigezogenen externen Experten Professor Müller, der festhält, er habe den Eindruck erhalten, "dass der Bundesrat sich der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft in einem Rechtsstaat zu wenig bewusst ist". Dies ein Zitat aus dem Schreiben vom 8. Mai 2009, also aus diesem Jahr, nicht aus der Zeit während des Verfahrens Tinner usw., sondern aus einem gewissen zeitlichen Abstand, vom Mai dieses Jahres.

Verschiedene Vorredner haben Detailfragen aufgeworfen und zu Problemen emporstilisiert. Ich möchte aber doch daran erinnern, dass der Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 3. Juni 2009





explizit die verschiedenen Bestimmungen erläutert, so auch die Wahl und Amtsdauer, Artikel 18, sowie die Amtsenthebung, Artikel 18a. Ich möchte diejenigen, die aus diesen Detailfragen Killerargumente gegenüber dem Konzept des Ständerates formulieren wollen, bitten, sich die Beschlüsse des Ständerates anzusehen und zu Gemüte zu führen. Dann sehen Sie, dass diese Detailfragen geregelt sind. Selbstverständlich ist es ein neues Organ. Es können Fragen auftauchen, aber diese Fragen sind aus unserer Sicht nicht von derart grosser Schwierigkeit, dass sie dazu führen könnten, das Konzept an sich zu Fall zu bringen.

Wir bitten Sie deshalb mit diesen Begründungen, im Hinblick nicht auf den Courant normal, sondern im Hinblick auf Problemsituationen, das Konzept des Ständerates zu unterstützen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Herr Fluri, Sie haben die Krisenresistenz des ständerätlichen Modells besonders hervorgehoben. Wie kann die Bundesversammlung in einer Krise auf die Aufsichtsbehörde Einfluss nehmen?

Fluri Kurt (RL, SO): Das wäre ja gerade falsch. Genau das wäre falsch. Weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung soll in Krisensituationen Einfluss nehmen können. Die Unabhängigkeit einer Strafverfolgungsbehörde ist nie so wichtig wie in Krisensituationen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich habe es bereits im Ständerat zum Ausdruck gebracht, und ich möchte es hier noch einmal sagen: Wir können an sich mit beiden Modellen leben. Das Modell des Ständerates ist in technischer Hinsicht gut, es wirft aber verschiedene Fragen auf. Ich habe bereits im Eintretensvotum darauf hingewiesen und möchte sie ganz kurz noch einmal ansprechen: Es geht um die Frage der effektiven Aufsicht, der effektiven Aufsichtsmöglichkeit, auch im Wissen darum, dass die Untersuchungsrichter künftig auch Teil der Bundesanwaltschaft sein werden. Es geht um die Frage, wo dieser Justizrat oder diese Aufsicht als Hilfsorgan des Parlamentes angesiedelt wird. Dann stellt sich wirklich auch die Frage der Unabhängigkeit. Weiter geht es um die Frage der Weiterentwicklung dieses Organs. Will man einer solchen Behörde, wie man das aus dem Ausland oder aus verschiedenen Kantonen kennt, dann auch die Aufsicht über Gerichte unterstellen? Es sind verschiedene Fragen, die offen sind, wenn man sich für diesen Weg entscheidet. Es ist aber ein Weg, der gangbar ist, das habe ich gesagt, dazu stehe ich auch.

Ich habe aber immer auch gesagt, dass die bundesrätliche Variante in sich geschlossen ist, dass sie in sich kongruent, nachvollziehbar und umsetzbar ist, und auch die Führung und die Kontrolle sind hier klar geregelt. Wichtig ist mir, auch das möchte ich noch einmal betonen, dass wir das Strafbehördenorganisationsgesetz auf den 1. Januar 2011 in Kraft setzen können und dass wir alles dafür tun, damit das möglich sein wird.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: Je vous le disais en introduction, nous sommes au coeur d'un débat de doctrine. Ce débat ne sera pas tranché définitivement ici. Il agite d'autres pays voisins, notamment la France.

Quelle est la nature fondamentale du Ministère public de la Confédération? Est-ce sa nature administrative ou plutôt sa nature judiciaire? Les deux composantes étant présentes, les uns choisiront l'une des composantes et les autres choisiront l'autre.

Le coeur des décisions à prendre maintenant repose sur le choix qui sera fait à l'article 18: soit on adopte le projet du Conseil fédéral, à savoir: "Le Conseil fédéral nomme: a. le procureur général; b. les procureurs ...", soit on adopte la version du Conseil des Etats: "L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) élit" ces mêmes personnes. Si c'est, comme la majorité de la commission en a fait le choix, l'Assemblée fédérale qui doit élire le procureur, il y a alors des conséquences de nature organisationnelle qui renvoient à l'article 16 où une minorité Stamm conteste le point de vue de la majorité de la commission, et il y a des conséquences de nature de surveillance à l'article 22a où c'est la minorité II (Schwander) qui conteste cette fois le point de vue de la majorité.

Selon le point de vue de la majorité de la commission, l'Assemblée fédérale élit le procureur général pour des raisons d'indépendance de celui-ci et, par conséquent, elle élit aussi un organe de surveillance totalement indépendant. Il s'agit là d'une nouvelle institution à laquelle les minorités reprochent d'être une usine à gaz hautement politisée, une surréaction au conflit Blocher-Roschacher, et en tout cas quelque chose qui n'apporterait pas l'indépendance politique souhaitée.

La majorité de la commission, elle, en a décidé autrement et vous demande de soutenir ses propositions aux articles 16 et 22a qui sont en discussion maintenant.

Vischer Daniel (G, ZH), für die Kommission: Ich ersuche Sie, der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit Stamm abzulehnen, desgleichen die Minderheit II (Schwander). Es geht hier um eine Kernfrage: Es geht um die autonome Stellung der Bundesanwaltschaft. Grundsätzlich gibt es zwei Optiken: Es gibt eine Optik,



die die Bundesanwaltschaft näher bei der Verwaltung, beim Bundesrat ansiedeln will; es gibt eine Optik, die die Bundesanwaltschaft autonomer ausgestalten will, gewissermassen als Institution sui generis zwischen Verwaltung und Justiz.

Herr von Graffenried, Sie irren. Die Bundesanwaltschaft ist kein Bestandteil der Sicherheitsaufgaben des Bundesrates. Schon gar nicht ist der Bundesrat befugt, steuernd gegenüber der Bundesanwaltschaft einzugreifen, unabhängig davon, wie wir heute entscheiden. Da gibt es keine Differenz zwischen den beiden Konzepten. Das war auch nie Gegenstand einer Auseinandersetzung. Das ist auch der Unterschied zwischen der Stellung der Bundesanwaltschaft im Bund und der Stellung gewisser Staatsanwaltschaften in den Kantonen.

Warum hat der Ständerat diesen Weg gewählt? Er will die Sui-generis-Stellung des Bundesanwaltes verbessern, ausgedrückt in der Wahl durch die Bundesversammlung, ausgedrückt in der Aufsicht. Ich glaube nicht, dass die Wahl durch die Bundesversammlung die Wahl politisiert oder verpolitisiert, sondern sie bringt der Bundesanwaltschaft eine stärkere, autonomere Stellung. Das ist das Ziel der so ausgestalteten Wahl. Das Gleiche gilt für das Aufsichtsgremium. Prinzipiell gibt es ja drei Möglichkeiten: Es gibt die Möglichkeit Stamm/Bundesrat, wonach der Bundesrat Aufsichtsbehörde ist. Es gäbe auch die Möglichkeit einer parlamentarischen Aufsicht, wie wir sie zum Beispiel bei den Gerichten haben. Der Ständerat hat schliesslich insofern eine mittlere Variante gewählt, als er gesagt hat, er wolle zwar ein Aufsichtsgremium, das durch das Parlament gewählt wird, aber es sollten Personen – gewissermassen als Hilfspersonen des Parlamentes – in die Aufsichtsbehörde gewählt werden, die über spezifische Fachkenntnis verfügen, also Richter des Bundesgerichtes und des Bundesstrafgerichtes, Anwälte oder Anwältinnen und drei weitere Fachpersonen.

AB 2009 N 2267 / BO 2009 N 2267

Damit wird eine Entpolitisierung angestrebt. Es soll nämlich die Fachqualität und eben nicht der Proporz ausschlaggebend sein. Es geht darum, dass wir Leute haben, die diese Funktion ausüben, die kraft ihrer täglichen Auseinandersetzung mit der Materie in sie eingearbeitet sind, die Erfahrung mit solchen Dossiers haben, die sich darin auskennen – dies nicht in dem Sinn, dass sie direkte Dossiereinsicht hätten, sondern dass sie wissen, wo die Problematiken der Tätigkeit einer Bundesanwaltschaft liegen können und sehr wohl auch liegen.

Wer meint, es gehe hier um die Auseinandersetzung zwischen Herrn Roschacher und Bundesrat Blocher, irrt. Diese Sache ist ausgestanden. Aber worauf Herr Fluri zu Recht hinwies: Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen haben damals, infolge dieser Auseinandersetzung, strukturelle Konsequenzen angemahnt und vorgeschlagen, und die ständerätliche Kommission für Rechtsfragen hat eigentlich nichts anderes gemacht, als das nun umzusetzen. Man kann deswegen auch nicht sagen, das sei ein einmaliger Vorfall gewesen, das werde nie mehr vorkommen.

Wir wollen institutionell sauber durchgestaltete Organe, eine autonomere Bundesanwaltschaft und eine bessere Aufsicht. Man tut gut daran, den Weg der Mehrheit zu wählen. Man kann die andere Meinung selbstverständlich vertreten. Die Argumente sind vorgebracht worden. Aber bitte stimmen Sie nicht deswegen für die Minderheit, weil Sie meinen, das Ganze müsse noch einmal eingehend überprüft werden. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates und das Plenum des Ständerates haben die Debatte eingehend geführt. Diesbezüglich muss ich die Vorwürfe von Frau Gadiant, das Geschäft sei zu wenig seriös, zu wenig eingehend vorbereitet worden, zurückweisen. Das ist, wie ich das verstanden habe, auch nicht die Ansicht der Frau Bundesrätin, denn wir waren in Kenntnis aller Einwände, auch der verfassungsmässigen. Den Verfassungseinwand halte ich nicht für sehr gut nachvollziehbar, und zwar deshalb: Wir schaffen keinen Justizrat, das ist falsch; wir schaffen eine Aufsichtsbehörde, die sich spezifisch aus Fachpersonen zusammensetzt, in der Intention, die ich dargelegt habe. Blähen Sie dieses Gremium jetzt nicht auf. Es hat eine spezifische Funktion gegenüber der Bundesanwaltschaft. Sollte es dereinst weiter gehende Funktionen haben, müsste die Verfassungsfrage vielleicht neu geprüft werden. Aber jetzt geht es nur um die Bundesanwaltschaft.

Vor diesem Hintergrund ersuche ich Sie, der Mehrheit zu folgen. Die Vorlage ist ausgewogen. Sie ist in sich stimmig. Sie ist effizient gestaltbar, und sie wird nicht zu Problemen führen.

Noch zum Antrag der Minderheit II (Schwander): Die Kommission hat legiferiert, wir brauchen kein Reglement. Lehnen Sie auch diesen Antrag ab.

Präsidentin (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Ich möchte Frau Christine Goll und Herrn Alexander Baumann zum Geburtstag gratulieren. Alles Gute zum Geburtstag und herzliche Gratulation! (*Beifall*)

Ich schlage Ihnen nun folgendes Vorgehen vor: Wir befinden in einer einzigen Abstimmung über das gesamte Konzept von Herrn Stamm, welches Minderheitsanträge zu diversen Artikeln umfasst. Sollte dieses Konzept unterliegen, werden wir anschliessend über den Antrag der Minderheit II zu Artikel 22a befinden.



Stamm Luzi (V, AG): Ich bin mit diesem Vorgehen einverstanden. Aber wir müssen sehen, dass wir drauf und dran sind, mit einer oder vielleicht zwei Abstimmungen die ganze Fahne "abzutischen", und das wäre derart aussergewöhnlich, dass ich jetzt noch schnell das Wort gewünscht habe.

Frau Gadiant hat vorhin ihren Rückweisungsantrag zurückgezogen mit der Begründung, sie sehe ein, dass es eine zeitliche Verzögerung geben könnte, wenn wir die Vorlage an die Kommission zurückschicken würden. Es sei sinnvoller, den Ständerat amten zu lassen. Das ist richtig. Aber ich mache Sie darauf aufmerksam: Damit das überhaupt möglich ist, brauchen wir eine Differenz. Ich bitte Sie deshalb, für meine Minderheitsanträge zu stimmen, denn sonst haben wir keine Differenz, und das wäre in höchstem Mass ungewöhnlich.

Ich will nur ein, zwei Beispiele anbringen – das muss ich noch sagen. Schauen Sie sich die Minderheitsanträge an. Eigentlich könnte man zu jedem reden, selbst wenn das Konzept des Ständerates durchginge. Ich nehme nur kurz Artikel 20a; dort steht, die sieben Mitglieder der Aufsichtsbehörde müssten diese und jene Voraussetzungen erfüllen und dürften da und dort nicht Mitglied sein. Wenn wir jetzt so vorgehen, wie die Präsidentin das vorschlägt, werden wir gar nie über diese Bedingungen sprechen, die diese sieben Mitglieder erfüllen müssen. Oder auf Sie gemünzt, Herr Vischer, da Sie den Kopf schütteln: Wir haben jetzt die Frage, ob dieses Siebnergremium ein Hilfsorgan des Parlamentes sein oder ob es eine selbstständige Funktion haben soll. Sie haben – in Ihren Worten – gesagt: "Es ist kein Justizrat, sondern eine Aufsichtsbehörde." Ich stelle fest, dass wir über diese Frage hier nicht einmal gesprochen haben.

Deshalb bitte ich Sie: Wir brauchen eine Differenz, und daher brauchen wir eine Annahme der Minderheitsanträge, sonst fällt all dies zwischen Stuhl und Bank. All diejenigen, die sich informieren wollen, was wir beschlossen haben, werden gar nicht wissen, was wir entschieden haben.

Präsidentin (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Ich entnehme dem Votum von Herrn Stamm, dass er mit dem vorgeschlagenen Vorgehen einverstanden ist. Wir stimmen somit in einer einzigen Abstimmung über das Konzept gemäss den Minderheitsanträgen Stamm ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 08.066/3425)

Für den Antrag der Minderheit ... 95 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 82 Stimmen

Präsidentin (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Als Konsequenz dieser Abstimmung entfällt der Antrag der Minderheit II zu Artikel 22a.

Art. 23–26

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 27

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

... un autre juge pour statuer.

Angenommen – Adopté





Art. 28–56

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

AB 2009 N 2268 / BO 2009 N 2268

Art. 57

Antrag der Kommission

Abs. 1

... den Bundesrat. Zur Wahrung der Interessen des Landes kann er sie verweigern.

Abs. 2

Bis zu dessen Entscheid trifft die Bundesanwaltschaft sichernde Massnahmen.

Art. 57

Proposition de la commission

Al. 1

... du Conseil fédéral. Il peut la refuser si les intérêts du pays l'exigent.

Al. 2

Le Ministère public de la Confédération prend des mesures ...

Angenommen – Adopté

Art. 58

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 58

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Art. 59–69

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté



Art. 70

Antrag der Kommission

Titel

Übergangsbestimmungen

Abs. 1

Die Amtsdauer der Mitglieder der Bundesanwaltschaft, die vom Bundesrat nach bisherigem Recht gewählt worden sind, richtet sich nach bisherigem Recht.

Abs. 2

Für die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesstrafgericht und dem EFD gilt bis zum Abschluss der Vereinbarung nach Artikel 53 Absatz 3 die Vereinbarung vom 1. Juli 2007 zwischen dem Bundesgericht und dem Bundesrat gemäss Artikel 25a Absatz 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 sinngemäss.

Art. 70

Proposition de la commission

Titre

Dispositions transitoires

Al. 1

La période de fonction des membres du Ministère public de la Confédération qui ont été nommés par le Conseil fédéral sur la base de l'ancien droit est déterminée selon l'ancien droit.

Al. 2

La convention du 1er juillet 2007 entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral visée à l'article 25a alinéa 3 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral règle la collaboration entre le Tribunal pénal fédéral et le DFF jusqu'à la conclusion de la convention visée à l'article 53 alinéa 3.

Angenommen – Adopté

Art. 71

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

**Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts
Abrogation et modification du droit en vigueur**

Ziff. I; Ziff. II Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. I; ch. II introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Art. 1 Abs. 1 Bst. cbis; 15 Abs. 1

Streichen

Art. 10 Abs. 2





Unverändert

Ch. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Art. 1 al. 1 let. cbis; 15 al. 1

Biffer

Art. 10 al. 2

Inchangé

Art. 1 Abs. 1 Bst. cbis; 10 Abs. 2; 15 Abs. 1

Art. 1 al. 1 let. cbis; 10 al. 2; 15 al. 1

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Ziff. 1a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

mit Ausnahme von:

Art. 14 Bst. c

c. ... Gerichte, des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft sowie die Mitglieder ...

AB 2009 N 2269 / BO 2009 N 2269

Art. 40 Abs. 4

... und Richter sowie des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und der stellvertretenden Bundesanwälte und Bundesanwältinnen fest.

Art. 40 Abs. 6

... von Richterinnen und Richtern, des Bundesanwalts, der Bundesanwältin oder der stellvertretenden Bundesanwälte und Bundesanwältinnen ernsthaft infrage stellen ...

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Streichen

Ch. 1a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

à l'exception de:

Art. 14 let. c

c. les membres du personnel de l'administration fédérale, y compris les unités administratives décentralisées, des Services du Parlement, des tribunaux fédéraux, du secrétariat de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et du Ministère public de la Confédération, de même que ...

Art. 40 al. 4

... juges, du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.

Art. 40 al. 6

... d'un juge, du procureur général de la Confédération ou d'un procureur général suppléant, elles les commu-
niquent à la Commission judiciaire.





Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Biffer

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit
Adopté selon la proposition de la minorité

Ziff. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 3

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

mit Ausnahme von:

Art. 3 Abs. 1 Bst. g

g. die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft.

Art. 32a Abs. 1

... Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a, b, e, f, g und h sind ...

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Art. 2 Abs. 1 Bst. h; 3 Abs. 1 Bst. f, g

Streichen

Art. 32a Abs. 1

Unverändert

Ch. 3

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

à l'exception de:

Art. 3 al. 1 let. g

g. l'autorité de surveillance du Ministère public.

Art. 32a al. 1

... à l'article 2 alinéa 1 lettres a, b, e, f, g et h sont ...

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Art. 2 al. 1 let. h; 3 al. 1 let. f, g

Biffer

Art. 32a al. 1

Inchangé

Art. 2 Abs. 1 Bst. h; 3 Abs. 1 Bst. f, g; 32a Abs. 1

Art. 2 al. 1 let. h; 3 al. 1 let. f, g; 32a al. 1

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées



Ziff. 4

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

mit Ausnahme von:

Art. 81 Abs. 1 Bst. b

...

5. die Privatklägerschaft, wenn der angefochtene Entscheid sich auf die Beurteilung ihrer Zivilansprüche auswirken kann,

Antrag der Minderheit

(Lüscher, Daguët, Jositsch, Leutenegger Oberholzer, Sommaruga Carlo, Thanei, Vischer, von Graffenried)

Gliederungstitel vor Art. 119b

Berufung in Strafsachen

Art. 119b Abs. 1

Das Bundesgericht beurteilt Berufungen gegen Entscheide des Bundesstrafgerichtes.

Art. 119b Abs. 2

Das Berufungsverfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007.

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Art. 120 Abs. 1 Bst. c

Unverändert

Ch. 4

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

à l'exception de:

Art. 81 al. 1 let. b

...

5. la partie plaignante, si la décision attaquée peut ...

Proposition de la minorité

(Lüscher, Daguët, Jositsch, Leutenegger Oberholzer, Sommaruga Carlo, Thanei, Vischer, von Graffenried)

Titre précédant l'art. 119b

Appel en matière pénale

Art. 119b al. 1

Le Tribunal fédéral statue sur les appels formés contre des prononcés du Tribunal pénal fédéral.

Art. 119b al. 2

La procédure d'appel est régie par le Code de procédure pénale du 5 octobre 2007.

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Art. 120 al. 1 let. c

Inchangé

Gliederungstitel vor Art. 119b; Art. 119b

Titre précédant l'art. 119b; art 119b

Lüscher Christian (RL, GE): Ma proposition de minorité concerne une question de principe relativement importante

AB 2009 N 2270 / BO 2009 N 2270

parce que – vous le savez sûrement – dans le cadre de la Justice 2011 et du nouveau Code de procédure pénale, la Confédération a exigé des cantons qu'il y ait un double degré de juridiction avec plein pouvoir de revoir les faits et le droit.





Or, ce que la Confédération a imposé aux cantons, elle souhaite apparemment ne pas se l'imposer à elle-même, ce qui semble très problématique. Je vous donne un simple exemple: si je reçois une amende sur le pare-brise de ma voiture, je pourrai contester la contravention qui m'a été donnée et puis je me retrouverai très vraisemblablement devant le tribunal de police à qui j'expliquerai la situation; si le tribunal de police me condamne, je pourrai aller devant la Cour de justice de la République et Canton de Genève, qui pourra revoir les faits et revoir le droit; et si je ne suis pas content, je pourrai encore aller au Tribunal fédéral, qui pourrait revoir l'application du droit. Tout cela pour des infractions qui sont relativement bénignes. Or, lorsqu'il s'agit d'infractions extrêmement graves et que le Tribunal pénal fédéral est compétent, celui qui est jugé n'a droit qu'à une instance qui revoit les faits et le droit. Or, vous le savez, le Tribunal pénal fédéral a été mis en place pour juger les infractions les plus graves et ce qui est vrai pour les auteurs d'infractions, qui ne pourraient le cas échéant pas bénéficier d'un deuxième degré de juridiction avec plein pouvoir de cognition en fait comme en droit, s'applique également aux victimes. Si la personne est acquittée devant le Tribunal pénal fédéral, la victime ne disposera pas d'une voie d'appel; elle devra recourir. Or on sait que souvent les acquittements ont lieu sur la base des faits plus que sur la base du droit et donc les victimes d'infractions, qui sont visées dans le Code pénal et qui sont de la compétence du Tribunal pénal fédéral, ne pourraient pas non plus bénéficier d'un appel et devraient se contenter d'un recours.

Cela n'est tout simplement pas admissible et le Conseil fédéral le sait très bien puisque, dans son avant-projet, il avait prévu précisément cet article 119a de la loi sur le Tribunal fédéral prévoyant que le Tribunal fédéral statue sur les appels – et non pas sur les recours – formés contre des prononcés du Tribunal pénal fédéral. Il n'y a aucune raison de s'écarter de ce que voulait le Conseil fédéral au moment de l'avant-projet.

J'ajouterai encore une chose qui me paraît essentielle: ce n'est pas trahir les travaux de la Commission judiciaire que de dire qu'il n'est pas facile de recruter des juges pour le Tribunal pénal fédéral, notamment des juges de langue française. Il est arrivé que la Commission judiciaire recale l'ensemble des candidats qui se présentaient à telle ou telle séance, jugeant qu'ils ne disposaient pas de toutes les qualités pour devenir juges au Tribunal pénal fédéral. Il y a donc le risque – mais espérons que cela ne soit qu'un risque – que la juridiction pénale fédérale ne soit pas meilleure, voire soit parfois moins bonne, qu'une juridiction cantonale. Et pourtant il lui appartient de juger les infractions les plus complexes du Code pénal. Il est donc évident qu'une instance d'appel doit être mise en place pour pouvoir juger si les faits ont bien été établis et si le droit a bien été rendu. Autre est la question de savoir quelle est cette autorité d'appel qui doit être mise en place. Plusieurs solutions ont été envisagées. Cela pourrait être une des cours du Tribunal pénal fédéral, cela pourrait être un tribunal d'appel qui serait également à Bellinzone ou cela pourrait être – et c'est l'objet de ma proposition de minorité – le Tribunal fédéral. Pourquoi le Tribunal fédéral? D'abord parce que cela coûte moins cher: le Tribunal fédéral existe déjà. Ensuite parce que cela concerne finalement assez peu de cas. En 2008, par exemple, le Tribunal pénal fédéral a rendu 20 jugements. On ne sait pas combien sont allés en appel mais on peut partir du principe qu'une dizaine d'entre eux ont fait l'objet d'un recours; cela ne surchargerait donc pas le Tribunal fédéral. Et puis enfin parce que le Tribunal fédéral est composé des meilleurs juges de Suisse et qu'il n'est pas franchement surprenant que l'on demande aux meilleurs juges de Suisse de bien vouloir rejuger, en cas d'appel, les affaires dans lesquelles les infractions les plus complexes du Code pénal sont concernées.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de bien vouloir voter cette minorité. De toute façon, si vous votez cette minorité, cela repartira au Conseil des Etats qui lui aussi pourra donner son avis sur la question de savoir quelle est la meilleure juridiction pour statuer sur un appel. Sur le principe de l'appel, cela me paraît vraiment essentiel que la Confédération s'impose à elle-même ce qu'elle a imposé aux cantons.

Präsidentin (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Die CVP/EVP/glp-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit; die grüne Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit.

Jositsch Daniel (S, ZH): Es scheint sich hier auf den ersten Blick um ein Detailproblem, um eine Detailfrage zu dieser Vorlage zu handeln. Es ist aber von ganz zentraler Bedeutung. Es geht um die Frage, ob auf Bundesebene im Bereich der Strafverfolgung eine doppelte Überprüfung bzw. eine volle Überprüfung durch eine zweite Instanz ermöglicht wird oder nicht. Das heisst, wir müssen uns die Frage stellen, ob im Rahmen der Bundesstrafverfolgung nach einem Urteil der ersten Instanz eine zweite da ist, die den Sachverhalt und sämtliche rechtlichen Fragen überprüfen kann.

Die Strafprozessordnung, die wir hier verabschiedet haben, basiert auf dem strikten Prinzip der ermöglichten zweiten vollen Überprüfung. Alle Kantone – alle, auch die kleinsten – werden dazu gezwungen, eine doppelte Überprüfung zu gewährleisten. Sie müssen alle zwei Instanzen haben, die eine volle Kognition haben. Ausgerechnet jetzt, im Rahmen der Bundesstrafverfolgung, will die Mehrheit darauf verzichten. Das würde bedeuten,



dass gerade bei den schweren Delikten, die auf Bundesebene verfolgt werden – internationale Korruptionsfälle, Geldwäschereifälle, Fälle von Terrorismusfinanzierung usw. –, das Bundesstrafgericht in Bellinzona entscheidet und das Bundesgericht dann nur noch eingeschränkte Kognition hat, im Gegensatz zu den Kantonen. Das würde bedeuten, dass eine Person, die eines bestimmten Delikts angeklagt wird, in allen Kantonen das Recht hat, zwei Instanzen mit voller Kognition anzurufen, dass dies aber nicht der Fall wäre, wenn es sich um ein Delikt in der Zuständigkeit des Gerichtes in Bellinzona handelte. Das ist nicht mehr und nicht weniger als eine rechtsungleiche Behandlung. Eine solche rechtsungleiche Behandlung dürfen wir als Bundesgesetzgeber nicht zulassen.

Ich sage es noch einmal: Wir haben, als wir die Strafprozessordnung geschaffen haben, zu Recht festgehalten, dass wir eine doppelte Überprüfung wollen. Ausgerechnet dann unser Wort nicht zu halten, wenn wir zu diesem Prinzip stehen sollen, macht keinen Sinn.

Nun stellt sich die Frage, warum die Mehrheit diese Bestimmung nicht will. Sie will sie schlicht und ergreifend aus Effizienzüberlegungen nicht. Man sagt, es sei effizienter, wenn wir keine zweite Instanz hätten. Natürlich ist es effizienter, wenn wir keine zweite Instanz haben, so wäre es auch in jedem Kanton: Es wäre effizienter, ginge schneller und würde weniger Kosten verursachen. Aber überlegen Sie sich einmal, was es bedeuten würde: Das Strafrecht ist das schärfste Mittel, das der Staat gegen den Bürger einsetzen kann; wir reden hier von Freiheitsstrafen, von Menschen, die ins Gefängnis geschickt werden – durchaus zu Recht, wenn sie verurteilt werden. Aber in einem demokratischen Rechtsstaat ist es ein Grundrecht, dass jeder, der verurteilt wird, eine zweite Instanz anrufen kann.

Wir haben Ja zu einer zweiten Instanz mit voller Überprüfung gesagt. Dazu müssen wir jetzt stehen. Deshalb unterstützt die SP-Fraktion den Antrag der Minderheit Lüscher.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir sind der Auffassung, dass man die Mehrheit unterstützen sollte, wobei einige Mitglieder unserer Fraktion die Minderheit unterstützen werden. Die Mehrheit der Fraktion unterstützt aber die Mehrheit der Kommission, und zwar aus zwei Gründen neben den bereits genannten: Erstens sind wir der Meinung, dass die Kompetenz eines

AB 2009 N 2271 / BO 2009 N 2271

Gerichtes oder einer Instanz auch von dem zur Erlangung einer Praxis notwendigen Mengengerüst abhängt. Dies wäre hier fraglich. Zweitens ist es durchaus nicht so, dass das Bundesgericht nie eine Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz berichtigen kann. Nach Artikel 105 des Bundesgerichtsgesetzes ist es bereits heute möglich, dass auch im Bereich der Sachverhaltsdarstellung und -feststellung gegenüber der Vorinstanz Überprüfungen gemacht werden können, wenn sich diese als offensichtlich unrichtig erweisen.

Wir sind also der Meinung, dass es diese zusätzliche Berufungskompetenz des Bundesgerichtes nicht braucht – ganz unabhängig von der Frage der Überlastung des Bundesgerichtes und von der institutionellen Einrichtung der Berufungsinstanz im Rahmen des Bundesgerichtes.

Wir bitten Sie, der Mehrheit zu folgen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Nach der Minderheit Ihrer Kommission soll das Bundesgericht Urteile des Bundesstrafgerichtes als Berufungsinstanz neu überprüfen können. Dabei soll das Bundesgericht volle Kognition haben, das heisst nicht nur Rechtsfragen, sondern auch den Sachverhalt überprüfen und für dieses Verfahren die Strafprozessordnung anwenden. Dieser Antrag der Minderheit entspricht der Vorlage, die wir in die Vernehmlassung gegeben haben, die aber kritisiert wurde. Nach der Mehrheit bleibt es beim heutigen Zustand: Urteile des Bundesstrafgerichtes können mit Beschwerde in Strafsachen ans Bundesgericht weitergezogen werden. Dieses prüft dann nur auf Rechtsverletzungen hin, nicht aber die Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz.

Für die Beibehaltung des heutigen Zustandes sprechen verschiedene Gründe. Das Bundesgericht ist als oberste Gerichtsbehörde konzipiert. Es ist als Behörde konzipiert, die sich Rechtsfragen annehmen soll, die sich mit Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung befassen soll, nicht eigentlich mit Sachverhaltsüberprüfungen. Das haben Sie im Zusammenhang mit der Effizienzüberprüfung des Bundesgerichtes diskutiert und auch so festgehalten. Trotz des Wegfalls der Beschwerde in Strafsachen würde die Einsetzung des Bundesgerichtes als Berufungsinstanz zu einem Mehraufwand führen. Das Bundesgericht müsste, und das ist auch zu bedenken, zwei verschiedene Verfahrensordnungen anwenden: Im Berufungsverfahren wäre es die Strafprozessordnung, in allen anderen Verfahren wäre es das Bundesgerichtsgesetz. Wie mindestens die Mitglieder der Kommissionen wissen, hat das Bundesgericht mit nachvollziehbarer Begründung auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die erwachsen würden, wenn wir über diese heutige Situation hinausgehen würden.



Diese Gründe haben die Mehrheit Ihrer Kommission denn auch zur Beibehaltung des heutigen Zustands bewogen. Ich möchte Sie bitten, dieser Mehrheit zu folgen und nicht eine rechtlich an sich richtige puritanische Lösung zu wählen, wie sie von der Minderheit vorgeschlagen wird, sondern eine rechtlich auch mögliche, praktikable und vernünftige Lösung.

Jositsch Daniel (S, ZH): Frau Bundesrätin, können Sie mir erklären, warum wir, als wir die Strafprozessordnung geschaffen haben, gesagt haben, es sei aus rechtsstaatlichen Gründen notwendig, eine zweite Instanz mit voller Kognition zu haben, und warum Sie jetzt, wenn es sich um ein Bundesstrafverfahren handelt, offenbar der Meinung sind, das sei nicht notwendig? Wo liegt denn für den Bürger oder die Bürgerin der Unterschied, wenn er oder sie von einer Bundesstrafbehörde oder von einer kantonalen Behörde verfolgt wird?

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Herr Jositsch, es gibt einen Unterschied, und zwar, dass man auf kantonaler Ebene zwei Instanzen hat. Die Urteile der ersten Instanzen auf kantonaler Ebene sind nicht immer identisch. Die Kantone brauchen eine Instanz, die eine Vereinheitlichung auf kantonaler Ebene hinkriegt. Das braucht es auf Bundesebene nicht. Da gibt es das Bundesstrafgericht und dann das Bundesgericht. Da gibt es keine Vielzahl erster Instanzen, die man wie auf kantonaler Ebene zu einer einheitlichen Rechtsprechung bringen muss. Das ist der Unterschied zwischen kantonalem und Bundesverfahren.

von Graffenried Alec (G, BE): Frau Bundesrätin, Sie haben jetzt mit der Belastung und auch der Überlastung des Bundesgerichtes argumentiert. Können Sie diese Angaben noch ergänzen mit ganz, ganz groben Angaben zum Mengengerüst, mit wie vielen Berufungen zu rechnen wäre und wie viele Nichtigkeitsbeschwerden das Bundesgericht pro Jahr zu beurteilen hat, damit man sich bezüglich der Frage der zusätzlichen Belastung auch ein Bild machen kann?

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Ich kann Ihnen diese Frage hier nicht beantworten, aber ich werde die Antwort nachliefern. Wenn Sie sie mir fünf Minuten vorher gestellt hätten, dann hätte ich sie Ihnen jetzt beantworten können. Es handelt sich aber nicht um eine Vielzahl von Berufungsfällen; das wissen alle, die im Gerichtsbereich tätig sind.

Lüscher Christian (RL, GE): Madame la conseillère fédérale, dans votre avant-projet de 2007, vous étiez favorable à la solution que je défends aujourd'hui. Qu'est-ce qui s'est modifié dans l'environnement juridique suisse entre 2007 et 2009 pour que le Conseil fédéral ait changé d'avis sur cette question très importante?

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Man hat im Jahre 2007 die Vernehmlassung ja mit der ursprünglichen Vorlage gemacht, Herr Nationalrat Lüscher. Man sah dann ein, dass es berechnete Gründe gab, noch einmal darauf zurückzukommen; anschliessend fragte man sich, warum man das zweistufige Verfahren auf Bundesebene eingeführt hatte. Dann sah man ein, dass es eben schon einen Grund gibt, Ungleiches ungleich zu behandeln bzw. nur Gleiches gleich zu behandeln. Das Verfahren auf Kantonsebene ist eben nicht dasselbe wie jenes auf Bundesebene, weil wir auf Kantonsebene eine Vielzahl von Gerichten haben, auf Bundesebene aber nicht. Das war die Begründung. Ob Sie diese nachvollziehen können oder nicht, bleibt Ihnen überlassen.

Vischer Daniel (G, ZH), für die Kommission: Sie haben es gesehen: Es geht hier um eine sehr wichtige justizpolitische Frage, es geht um den Rechtsschutz in Strafsachen.

Die Minderheit Lüscher will auch auf Bundesebene das zweistufige Rechtsmittelverfahren. Zweistufig heisst, dass es neben der ersten Instanz, dem Bundesstrafgericht in Bellinzona, eine weitere Instanz gibt, die mit voller Kognition das erstinstanzliche Urteil überprüft. Dies wird den Kantonen ja, wie gesagt wurde, durch die neue Strafprozessordnung des Bundes vorgeschrieben. Die Minderheit argumentiert, es könne ja nicht sein, dass für den Bund andere Bedingungen gelten, zumal das Bundesstrafgericht ja gerade schwere Kriminalität behandle, Fälle mit hohem Strafmass, Fälle vor allem auch von grosser Differenziertheit und von grosser Komplexität. Auch der Bundesrat hing anfänglich dieser Lösung an.

Die Kommission hat diese Frage ausführlich diskutiert. Grundsätzlich gab die Mehrheit der Minderheit eigentlich insofern Recht, als ein solches System sicher, aus der Rechtslehre betrachtet, das richtige wäre. Dem standen aber verschiedene Praktikabilitätsargumente gegenüber. Deswegen hat sich die Kommission, wenn auch knapp, mit 9 zu 8 Stimmen bei 5 Enthaltungen, gegen den jetzigen Minderheitsantrag Lüscher ausgesprochen. Es wurde namentlich gesagt, es sei nicht sehr sinnvoll, gerade beim Bundesgericht eine zusätzliche Berufungsinstanz anzuhängen. Ein eigenes Gericht wurde allerdings auch nicht als sinnvoll angeschaut, weil man nicht mit so vielen Fällen rechnete, dass es sinnvoll wäre, ein neues Gericht zu schaffen. Und auch die weitere Variante Bellinzona wurde nicht als tauglich erachtet. Es kommt dazu, dass wir mit der Strafpro-



zessordnung und dem vorliegenden Gesetz am Ende der Justizreform stehen. Diese neue Berufungsinstanz hätte eigentlich einen kleinen,

AB 2009 N 2272 / BO 2009 N 2272

aber doch zusätzlichen Umbau erfordert. Und das wollte man nicht in Kauf nehmen.

Hinzu kommt das Argument, das Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf in ihrer Antwort auf die Frage von Herrn Jositsch vorhin erwähnt hat: Es ist nicht die gleiche Situation beim Bund und bei den Kantonen. Die Berufungsinstanzen in den Kantonen haben auch die Aufgabe der innerkantonalen Vereinheitlichung von Urteilen diverser Bezirksgerichte, derweil wir beim Bund schon ein einheitliches Gericht haben, das sich nur mehr mit Rechtsfragen befasst, bei denen eine Überprüfung gerechtfertigt ist. Zudem, und das muss man beifügen, ist es richtig: Auch das Bundesgericht hat eine gewisse Sachverhaltsüberprüfungskompetenz, allerdings nur im Willkürrahmen. Dies bleibt selbstredend bestehen.

Zusammengefasst obsiegte also ganz knapp und bei vielen Enthaltungen der Gedanke der Praktikabilität gegenüber der rechtlich an sich sehr richtigen Ansicht, wie sie von der Minderheit vertreten wird.

Ich ersuche Sie, der Mehrheit zu folgen.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: La commission a rejeté, par 9 voix contre 12, la proposition défendue par la minorité Lüscher. Ce n'est pas que ses membres – parmi lesquels on compte pas mal de juristes – aient été insensibles au principe du double degré de juridiction – qui est un principe important dans un Etat de droit –, ainsi qu'à la nécessité d'avoir dans tous les cas au moins une juridiction d'appel qui puisse revoir librement et les faits et le droit, afin que l'on puisse sérieusement parler d'appel.

Simplement, la majorité de la commission a également été sensible à d'autres arguments, qui sont de nature pratique et systémique. Tout d'abord, il est difficile de trouver où insérer ou à quoi rattacher un degré de juridiction complet avant le recours au Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral, lui-même, s'est clairement exprimé de manière négative, ne voulant pas qu'un corps étranger s'installe dans le système qui veut qu'aujourd'hui le Tribunal fédéral, qui est une cour suprême, ait pour vocation de veiller à l'application uniforme du droit dans toute la Suisse, y compris lorsque ce droit est rendu par les autorités de jugement fédérales, comme le Tribunal pénal fédéral. Cette cour suprême, selon le Tribunal fédéral, n'a pas à devenir une juridiction d'appel qui doit revoir les faits, cela n'est pas sa vocation.

La commission s'est trouvée face à un conflit entre d'un côté un principe, et de l'autre côté des inconvénients pratiques, à savoir un système tel qu'il est établi. Ce serait un peu comme si le développement récent des juridictions de poursuite fédérales, avec de nouvelles compétences, une nouvelle importance, n'était pas prévu par notre système juridique suisse qui est fondé sur le fédéralisme avec un contrôle judiciaire dérivé de cette structure fédérale. L'importance prise par la juridiction fédérale sur le plan de la poursuite et du jugement pénal ne trouve d'une certaine façon pas place dans le système actuel et risque de fissurer certaines parois du contenant.

C'est donc pour favoriser le système plutôt que le principe que la majorité de la commission vous recommande de rejeter la proposition défendue par la minorité Lüscher.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 08.066/3427)

Für den Antrag der Minderheit ... 88 Stimmen

Dagegen ... 79 Stimmen

Art. 120 Abs. 1 Bst. c – Art. 120 al. 1 let. c

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Ziff. 5

Antrag der Mehrheit

Art. 4 Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 33 Bst. cbis





cbis. der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft betreffend Massnahmen gegenüber den von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der Bundesanwaltschaft wegen Amtspflichtverletzungen;

Art. 33 Bst. cter

cter. des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses der von ihm oder ihr gewählten Staatsanwälten und Staatsanwältinnen sowie des Personals der Bundesanwaltschaft;

Art. 33 Bst. cquater

cquater. der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses ihres Sekretariats;

Antrag der Minderheit I

(Schwander, Bischof, Donzé, Freysinger, Geissbühler, Hochreutener, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schmid-Federer, Stamm)

Art. 33 Bst. cbis

Streichen

Antrag der Minderheit II

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Art. 33 Bst. cbis, cter, cquater

Streichen

Ch. 5

Proposition de la majorité

Art. 4 al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 33 let. cbis

cbis. de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération concernant les mesures prises envers les membres de ce dernier élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) en cas de violation des devoirs de fonction;

Art. 33 let. cter

cter. du procureur général de la Confédération en matière de rapports de travail des procureurs qu'il a nommés et du personnel du Ministère public de la Confédération;

Art. 33 let. cquater

cquater. de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération en matière de rapports de travail de son secrétariat;

Proposition de la minorité I

(Schwander, Bischof, Donzé, Freysinger, Geissbühler, Hochreutener, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schmid-Federer, Stamm)

Art. 33 let. cbis

Biffer

Proposition de la minorité II

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)

Art. 33 let. cbis, cter, cquater

Biffer

Art. 33 Bst. cbis, cter, cquater – Art. 33 let. cbis, cter, cquater

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit II

Adopté selon la proposition de la minorité II

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Ziff. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates





mit Ausnahme von:

Art. 305 Titel

Information über die Opferhilfe und Meldung

AB 2009 N 2273 / BO 2009 N 2273

Art. 305 Abs. 1

Die Polizei und die Staatsanwaltschaft informieren das Opfer bei der jeweils ersten Einvernahme umfassend über seine Rechte und Pflichten im Strafverfahren.

Art. 305 Abs. 2

...

b. die Möglichkeit, verschiedene Opferhilfeleistungen zu beanspruchen;

c. die Frist für die Einreichung von Gesuchen um Entschädigung und Genugtuung.

Art. 305 Abs. 3

Sie melden Name und Adresse des Opfers einer Beratungsstelle, sofern dieses damit einverstanden ist.

Art. 305 Abs. 4

Die Absätze 1 bis 3 finden auf Angehörige des Opfers sinngemäss Anwendung.

Art. 305 Abs. 5

Die Einhaltung der Bestimmungen dieses Artikels ist zu protokollieren.

Anhang 1 Ziff. 12 Art. 84a, 84d, 104 Abs. 3, 118 Abs. 2; Anhang 2 Ziff. 3

Aufheben

Ch. 6

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

à l'exception de:

Art. 305 titre

Information sur l'aide aux victimes et annonce des cas

Art. 305 al. 1

Lors de la première audition, la police et le ministère public informent de manière détaillée la victime sur ses droits et devoirs dans le cadre de la procédure pénale.

Art. 305 al. 2

...

b. la possibilité de solliciter diverses prestations relevant de l'aide aux victimes;

c. le délai pour introduire une demande d'indemnisation et de réparation morale.

Art. 305 al. 3

Ils communiquent les nom et adresse de la victime à un centre de consultation pour autant que celle-ci y consente.

Art. 305 al. 4

Les alinéas 1 à 3 s'appliquent par analogie aux proches de la victime.

Art. 305 al. 5

L'observation du présent article doit être consignée au procès-verbal.

Annexe 1 ch. 12 art. 84a, 84d, 104 al. 3, 118 al. 2; annexe 2 ch. 3

Abroger

Angenommen – Adopté

Ziff. 6a

Antrag der Kommission

Titel

Opferhilfegesetz vom 27. März 2007

Art. 8 Abs. 1

Die Strafverfolgungsbehörden informieren das Opfer über die Opferhilfe und leiten unter bestimmten Voraussetzungen Name und Adresse an eine Beratungsstelle weiter. Die entsprechenden Pflichten richten sich nach der einschlägigen Verfahrensordnung.

Art. 8 Abs. 2



Eine in der Schweiz wohnhafte Person, die im Ausland Opfer einer Straftat geworden ist, kann sich an eine schweizerische Vertretung oder an die mit dem schweizerischen konsularischen Schutz betraute Stelle wenden. Diese Stellen informieren das Opfer über die Opferhilfe in der Schweiz. Sie melden Name und Adresse des Opfers einer Beratungsstelle, sofern dieses damit einverstanden ist.

Art. 8 Abs. 3

Die Absätze 1 und 2 finden auf Angehörige des Opfers sinngemäss Anwendung.

Art. 8 Abs. 4

Aufheben

Ch. 6a

Proposition de la commission

Titre

Loi du 27 mars 2007 sur l'aide aux victimes

Art. 8 al. 1

Les autorités de poursuite pénale informent la victime sur l'aide aux victimes et transmettent, à certaines conditions, son nom et son adresse à un centre de consultation. Les obligations correspondantes sont déterminées par les lois de procédure applicables.

Art. 8 al. 2

Lorsqu'une personne domiciliée en Suisse a été victime d'une infraction commise à l'étranger, elle peut s'adresser à une représentation suisse ou au service chargé de la protection consulaire suisse. Ces services lui fournissent des informations sur l'aide aux victimes en Suisse. Ils communiquent les nom et adresse de la victime à un centre de consultation pour autant qu'elle y consente.

Art. 8 al. 3

Les alinéas 1 et 2 s'appliquent par analogie aux proches de la victime.

Art. 8 al. 4

Abroger

Angenommen – Adopté

Ziff. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 7

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 7a

Antrag der Kommission

Titel

Militärstrafprozess vom 23. März 1979 (SR 322.1)

(siehe Ziff. 6)

Art. 84j-84k

Aufheben

Ch. 7a

Proposition de la commission

Titre

Procédure pénale militaire du 23 mars 1979 (RS 322.1)

(voir ch. 6)

Art. 84j-84k

Abroger

Angenommen – Adopté





Ziff. 7b

Antrag der Mehrheit

Titel

Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 (SR 614.0)

Art. 8 Abs. 2

Die eidgenössischen Gerichte, die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde, die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und die Bundesanwaltschaft unterstehen der Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle, soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung dient.

Antrag der Minderheit

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Unverändert

Ch. 7b

Proposition de la majorité

Titre

Loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (RS 614.0)

AB 2009 N 2274 / BO 2009 N 2274

Art. 8 al. 2

Les tribunaux fédéraux, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et le Ministère public de la Confédération sont soumis à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances en tant que cela relève de la haute surveillance par l'Assemblée fédérale.

Proposition de la minorité

(Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, von Graffenried)
Inchangé

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Ziff. 8–10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 8–10

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Koordinationsbestimmungen

Dispositions de coordination

Ziff. I

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. I

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats





Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Streichen

Ch. II

Proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 08.066/3428)

Für Annahme des Entwurfes ... 167 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté