

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Geschäftsnummer: BV.2005.35

Entscheid vom 15. Februar 2006

Beschwerdekammer

Besetzung

Bundesstrafrichter Emanuel Hochstrasser, Vorsitz,
Andreas J. Keller und Tito Ponti,
Gerichtsschreiberin Petra Williner

Parteien

KANTON ZÜRICH, Oberstaatsanwaltschaft des Kan-
tons Zürich,

Gesuchsteller

gegen

SWISSMEDIC, Schweizerisches Heilmittelinstitut,

Gesuchsgegnerin

Gegenstand

Gewährung der Rechtshilfe zwischen Bund und Kan-
ton (Art. 352 Abs. 1 StGB)

Sachverhalt:

- A.** Am 10. Januar 2005 erstatteten die Hinterbliebenen des am 28. Juni 2004 verstorbenen A. bei der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verdachts der fahrlässigen Tötung. Die Anzeiger machen sinngemäss geltend, die Todesursache von A. sei auf die Einnahme des von der B. AG vertriebenen Medikamentes C. zurückzuführen, welches das kardiovaskuläre Komplikationsrisiko signifikant erhöhe und zum Tode führen könne. In diesem Zusammenhang seien weltweit im Moment rund 5000 Klagen hängig (act. 1 und 3.1).

Gestützt auf diese Anzeige eröffnete die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich am 12. April 2005 gegen die verantwortlichen Organe der B. AG eine Strafuntersuchung wegen fahrlässiger Tötung etc. (Akten Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich, Unt. Nr. 2005/255, Reg. 1, Eröffnungsverfügung vom 12. April 2005). Im Rahmen dieses Strafverfahrens ersuchte die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich die Swissmedic, Schweizerisches Heilmittelinstitut (nachfolgend „Swissmedic“), ihr den Zulassungsentscheid und die dazugehörige Dokumentation betreffend das Arzneimittel C. zuzustellen (act. 3.1). Die Swissmedic lehnte dies mit Schreiben vom 25. April 2005 ab (act. 3.2). Ein weiterer Schriftenwechsel brachte keine Einigung (act. 3.3 und 3.4).

- B.** Die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich gelangte am 16. November 2005 an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts und verlangt, die Swissmedic sei anzuweisen, der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich bezüglich der das Medikament C. betreffenden Akten, die sich beim Institut befinden, vollumfänglich Einsicht und, soweit nötig, Edition zu gewähren (act. 1).

Die Swissmedic schliesst am 5. Dezember 2005 auf kostenpflichtige Abweisung des Gesuchs (act. 3).

Mit Replik vom 15. Dezember 2005 (act. 5) und Duplik vom 23. Dezember 2005 (act. 7) halten die Parteien an ihren Begehren fest.

Auf die Ausführungen der Parteien sowie die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den rechtlichen Erwägungen eingegangen.

Die Beschwerdekammer zieht in Erwägung:

1.
 - 1.1 Die Zuständigkeit der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts zum Entscheid in Verfahren betreffend Anstände in der Rechtshilfe zwischen Bund und Kantonen ergibt sich aus Art. 357 StGB i.V.m. Art. 279 Abs. 3 BStP und Art. 28 Abs. 1 lit. g SGG. Die Rechtshilfe umfasst namentlich auch die Übermittlung von Akten, von Auskünften oder von Beweismitteln (BGE 129 IV 141, 144 E. 2.1). Der Strafverfolgungsbehörde, der die ersuchte Rechtshilfe von einer anderen Behörde verweigert wird, ist gehalten, die Beschwerdekammer mittels Gesuch anzurufen (vgl. BGE 129 IV 141, 144 E. 2.2). Diese Anrufung ist an keine Frist gebunden (NAY, Basler Kommentar, Basel 2003, N. 8 zu Art. 357 StGB).
 - 1.2 Die Swissmedic ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die vom Bund unter Mitwirkung der Kantone betrieben wird (act. 3 S. 3; Art. 68 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte [Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21]; www.swissmedic.ch). Unter einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist eine technisch-organisatorisch verselbständigte, d.h. aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheit, zu verstehen, der die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe obliegt und auf öffentlich-rechtlicher Grundlage beruht (HÄFELIN/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, N. 1316 und 1318). Die Gesuchsgegnerin gilt folglich als – zwar verselbständigte – Verwaltungseinheit des Bundes und entsprechend als Bundesbehörde im oben erwähnten Sinne. Vorliegend verweigert sie dem Gesuchsteller als kantonale Behörde die ersuchte Akteneinsicht und -edition. Damit handelt es sich ohne Weiteres um eine Rechtshilfestreitigkeit im Sinne des Gesetzes. Die übrigen Eintretensvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt und geben keinen Anlass zu weiteren Bemerkungen. Auf das Gesuch ist somit einzutreten.
2.
 - 2.1 Gemäss Art. 352 Abs. 1 StGB sind in Strafsachen, auf die das StGB oder ein anderes Bundesgesetz Anwendung findet, der Bund und die Kantone grundsätzlich vorbehaltlos zur umfassenden gegenseitigen Rechtshilfe verpflichtet. Die Rechtshilfe erstreckt sich danach auf alle Massnahmen, die eine Behörde im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit in einem hängigen Strafverfahren für die Zwecke der Strafverfolgung oder für die Urteilsvollstreckung zu ergreifen befugt ist und welche die ersuchende Behörde mangels Zuständigkeit nicht selber durchführen kann (BGE 123 IV 157,

162 E. 4; NAY, a.a.O., N. 9 zu Art. 352 StGB). Die ersuchte Behörde ist dabei nicht befugt zu prüfen, ob die verlangte Massnahme materiell begründet oder aus dem Gesichtspunkt des von der ersuchenden Behörde geführten Verfahrens zweckmässig und notwendig ist. Doch muss die ersuchende Behörde wenigsten kurz angeben, inwiefern die von ihr verlangten Rechtshilfehandlungen für die Zwecke des Strafverfahrens notwendig sind, damit die Beschwerdekammer dies gegebenenfalls überprüfen kann (BGE 129 IV 141, 145 E. 3.2.1).

Im Verfahren gemäss Art. 357 StGB prüft die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts nur, ob das anwendbare Recht bzw. die Anwendung desselben durch die ersuchte Behörde die angebehrte Rechtshilfe derart beschränkt, dass sie dem Begriff der Rechtshilfe, wie er Art. 352 StGB zugrunde liegt, nicht mehr entspricht. Dies ist etwa dann der Fall, wenn das anwendbare Recht für die Rechtshilfe, was Umfang und Form betrifft, erschwerende Vorschriften enthielte, indem nicht gleiches Recht gelten würde wie für innerkantonale Strafverfahren bzw. die Rechtshilfe zwischen Bundesbehörden. Es verstösst auch gegen Art. 352 StGB, wenn die ersuchte Behörde das für sie geltende Recht im Rechtshilfeverkehr mit kantonalen Behörden anders anwendet als in Strafverfahren, welche sie selber durchführt, oder wenn sie diese Vorschriften willkürlich auslegt, um die nachgesuchte Handlung zu verweigern. Dasselbe gilt, wenn die Rechtshilfe schlechthin verweigert wird oder die ersuchten Handlungen ohne Grund oder ohne vernünftigen Grund abgelehnt werden, oder wenn die bekanntzugebenden Tatsachen zu Unrecht als Geheimnis und damit der amtlichen Schweigepflicht unterliegend bezeichnet werden (vgl. zum Ganzen BGE 123 IV 157, 162 f. E. 4 mit zahlreichen weiteren Hinweisen).

- 2.2** Vorliegend ersucht der Gesuchsteller die Gesuchsgegnerin im Rahmen eines Strafverfahrens wegen fahrlässiger Tötung – mithin wegen eines im StGB geregelten Delikts – um Rechtshilfe. Sie legt in nachvollziehbarer Weise, die keiner weiteren Erläuterung bedarf, dar, dass die angebehrten Unterlagen für das von ihr geführte Strafverfahren von wesentlicher Bedeutung sind. Demnach ist festzuhalten, dass die Gesuchsgegnerin als Bundesbehörde grundsätzlich vorbehaltlos zur umfassenden Rechtshilfe an den Gesuchsteller als kantonale Behörde verpflichtet ist. Die sich aus Sicht der Gesuchsgegnerin diesem Grundsatz widersetzenden Gründe sind nachfolgend – soweit erheblich – zu prüfen.
- 2.3** Die Gesuchsgegnerin wendet sinngemäss ein, das ihr gesetzlich auferlegte Amtsgeheimnis verbiete ihr die Gewährung der ersuchten Rechtshilfe. Dieser Einwand betrifft die Art und Form der Rechtshilfehandlung, weshalb die

Frage nach Massgabe des Prozessrechts der ersuchten Behörde zu entscheiden ist (vgl. BGE 121 IV 311, 315 E. 2). Das Heilmittelgesetz sieht zwar vor, dass die mit dessen Vollzug beauftragten Personen der Schweigepflicht unterstehen (Art. 61 HMG) und die aufgrund dieses Gesetzes gesammelten Daten, an deren Geheimhaltung ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse bestehen, von der zuständigen Behörde vertraulich zu behandeln sind (Art. 62 Abs. 1 HMG). Dasselbe Gesetz verpflichtet die Gesuchsgegnerin nunmehr gegebenenfalls auch zur Einleitung von Strafverfahren (Art. 86 ff. HMG). Hierfür muss sie selbstredend auf die von ihr gesammelten Daten und auch unter dem Siegel des Amtsgeheimnisses erhaltenen Informationen zurückgreifen. Folglich beschlägt diesfalls das Amtsgeheimnis die Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens nicht. Dies nun aber der im Rahmen eines kantonalen Strafverfahrens ersuchten Rechtshilfe entgegenzusetzen, hiesse, das geltende Recht im Rechtshilfeverkehr mit kantonalen Behörden anders anzuwenden als in Strafverfahren, welche sie selber durchführt. Ein derartiges Verhalten steht im Widerspruch zu den Grundsätzen des Art. 352 StGB (vgl. E. 2.1).

Die Gesuchsgegnerin verkennt in diesem Zusammenhang überdies, dass die im Rahmen von Rechtshilfemassnahmen übermittelten Daten nicht öffentlich im Sinne von Art. 62 Abs. 2 HMG werden. Vielmehr untersteht die ersuchende Behörde – die unbestrittenermassen nicht als Vollzugsbehörde im Sinne von Art. 63 HMG auftritt, weshalb auf die diesbezüglichen Vorbringen der Gesuchsgegnerin nicht weiter einzugehen ist – ebenfalls dem Amtsgeheimnis und hat die damit verbundenen Rechte und Pflichten zu wahren. Eine Berufung auf Art. 62 Abs. 2 HMG und einen für eine Veröffentlichung nötigen, vorliegend aber nicht vorhandenen Bundesratsbeschluss schlägt demnach vor diesem Hintergrund fehl.

Ebenso unbehelflich ist die Bemerkung der Gesuchsgegnerin mit Verweis auf Art. 97 Abs. 1 lit. h des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20), eine Datenbekanntgabe an Strafuntersuchungsbehörden bedürfe einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage und sei überdies auch im Heilmittelrecht auf Sachverhalte zu beschränken, in denen wegen Verbrechen ermittelt werde. Diese Auffassung läuft Art. 352 StGB zuwider, der die gesetzliche Grundlage für die Datenbekanntgabe bildet, aber keine derartige Beschränkung enthält.

Schliesslich befasst sich das Heilmittelgesetz unter dem Abschnitt „Schweigepflicht und Datenbekanntgabe“ in Art. 64 auch mit der internationalen Amtshilfe, wobei explizit vorgesehen ist, dass die Bestimmungen über die Rechtshilfe in Strafsachen vorbehalten bleiben (Art. 64 Abs. 6

HMG). Im Rahmen dieser Rechtshilfe unterstützen sich staatliche Stellen gegenseitig durch die Vornahme strafrechtlich geregelter Handlungen (BBI 1999 S. 3546). Es kann nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, dass internationale Rechtshilfe in Strafsachen gewährt werden kann, während der innerstaatlichen Rechtshilfe die Geheimhaltungsbestimmungen des Heilmittelgesetzes entgegenstehen sollen. Eine derartige Interpretation entspräche mitnichten dem Sinn und dem Zweck von Art. 352 StGB.

- 2.4** Zusammengefasst widerspricht die Verweigerung der ersuchten Rechtshilfe durch die Gesuchsgegnerin der in Art. 352 StGB statuierten Rechtshilfpflicht und erweist sich als sachlich schlechthin nicht vertretbar. Das Gesuch ist damit gutzuheissen und dem Gesuchsteller ist umfassende Akteneinsicht und, soweit nötig, Edition zu gewähren.

3.

- 3.1** Die Beschwerdekammer erteilt bei Gutheissung des Gesuchs der betreffenden Behörde die notwendigen Anweisungen (vgl. NAY, a.a.O., N. 8 zu Art. 357 StGB; vgl. BGE 129 IV 141, 148 f. E. 3.5).

- 3.2** Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu verhindern und zu gewährleisten, dass die internen Unterlagen der Gesuchsgegnerin – die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich ebenfalls rechtshilfeweise eingesehen und ediert werden können (BGE 129 IV 141, 147 f. E. 3.4.1) – den Parteien im Strafverfahren nur insoweit zugänglich sind, als das Interesse der Strafverfolgung dies wirklich erfordert, ist die Rechtshilfe in analoger Anwendung von Art. 27 Abs. 2 lit. a BStP unter folgenden Auflagen zu gewähren: Die verlangten Unterlagen müssen dem Gesuchsteller am Sitz der Gesuchsgegnerin zur Einsichtnahme vorgelegt werden. Nachdem der Gesuchsteller diese Belege vor Ort geprüft hat, hat er der Gesuchsgegnerin anzugeben, welche genau bezeichneten Aktenstücke er in Kopie zu den Untersuchungsakten nehmen will. Die Gesuchsgegnerin hat dem Gesuchsteller bei der Durchsicht fachkundige Hilfestellung zu leisten. Damit wird unter bestmöglicher Berücksichtigung der Interessen der Gesuchsgegnerin dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprochen.

- 4.** Es werden keine Kosten erhoben (Art. 245 BStP i.V.m. Art. 156 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt die Beschwerdekammer:

1. Die Gesuchsgegnerin wird angewiesen, dem Gesuchsteller im Strafverfahren gegen die verantwortlichen Organe der B. AG wegen fahrlässiger Tötung etc. an ihrem Sitz vollständige Akteneinsicht zu gewähren, und dem Gesuchsteller die im Anschluss an die Akteneinsicht von diesem einzeln bezeichneten Unterlagen in Kopie herauszugeben.
2. Es werden keine Kosten erhoben.

Bellinzona, 16. Februar 2006

Im Namen der Beschwerdekammer
des Bundesstrafgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung an

- Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich
- Swissmedic, Schweizerisches Heilmittelinstitut

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben.