

S. 179 / Nr. 44 Verfahren (d)

BGE 79 IV 179

44. Entscheid der Anklagekammer vom 9. Dezember 1953 i. S. Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt gegen Generaldirektion der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung.

Regeste:

Aufhebung des Postgeheimnisses im Interesse der Strafrechtspflege.

1. Bei den Massnahmen, welche die PTT-Verwaltung nach Art. 6 Abs. 3 PVG und Art. 7 Abs. 1 TVG auf Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden zu treffen hat, handelt es sich um Rechtshilfe

Seite: 180

im Sinne von Art. 352 ff. StGB, über deren Gewährung im Streitfall das Bundesgericht entscheidet (Erw. 1, 2).

2. Überprüfungsbefugnis der PTT-Verwaltung inbezug auf Rechtshilfesuche, die von kantonalen Strafverfolgungsbehörden gestützt auf Art. 6 Abs. 3 PVG und Art. 7 Abs. 1 TVG gestellt werden (Erw. 3).

3. Voraussetzungen, unter denen die PTT-Verwaltung verpflichtet ist, das Postgeheimnis im Interesse der Strafrechtspflege aufzuheben (Erw. 4).

Exceptions au secret postal en faveur de l'administration de la justice pénale.

1. Les mesures que l'administration des PTT est tenue de prendre à l'égard des autorités pénales en vertu des art. 6 al. 3 LSP et 7 al. 1 LCT, sont des mesures d'entraide judiciaire au sens des art. 352 ss CP, sur l'exécution desquelles le Tribunal fédéral statue en cas de litige (consid. 1, 2).

2. Pouvoir d'examen de l'administration des PTT en ce qui concerne les requêtes d'entraide judiciaire émanant d'autorités pénales des cantons et fondées sur les art. 6 al. 3 LSP et 7 al. 1 LCT (consid. 3).

3. Conditions auxquelles l'administration des PTT est tenue de lever le secret postal dans l'intérêt de l'administration de la justice pénale (consid. 4).

Eccezioni all'obbligo del segreto postale nell'interesse della giustizia penale.

1. Le misure, che l'amministrazione delle PTT deve prendere a richiesta delle autorità penali in virtù dell'art. 6 cp. 3 della legge sul servizio delle poste e dell'art. 7 cp. 1 della legge sulla corrispondenza telegrafica e telefonica, rientrano nell'assistenza dovuta fra autorità (art. 352 sgg. CP). Sull'obbligo di prestare quest'assistenza decide, in caso di contestazione, il Tribunale federale (consid. 1 e 2).

2. Sindacato dell'amministrazione delle PTT per quanto riguarda le domande di assistenza presentate dalle autorità penali cantonali in virtù dell'art. 6 cp. 3 LSP e 7 cp. 1 LCT (consid. 3).

3. Condizioni alle quali l'amministrazione delle PTT è tenuta di aprire il segreto postale nell'interesse della giustizia penale (consid. 4).

A. - Der Untersuchungsrichter 3 Bern hat gegen X. und Y., beide flüchtig und zur Verhaftung ausgeschrieben, ein Strafverfahren wegen Betrug, Urkundenfälschung und Veruntreuung eröffnet. Er hat Anhaltspunkte dafür, dass die beiden mit einem Z. in Verbindung stehen. In der Erwartung, dadurch die Aufenthaltsorte des X. und des Y. zu finden, ersuchte er am 13. Juli 1953 gestützt auf Art. 6 des Postverkehrsgesetzes (PVG) und Art. 7 des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes (TVG) die Generaldirektion der PTT-Verwaltung, mit sofortiger Wirkung die

Seite: 181

Post-, Telegraphen- und Telephonzensur über Z. zu verhängen, d.h. sämtliche von ihm aus- und bei ihm eingehenden Telephongespräche inhaltlich zu registrieren sowie allfällige Telegramme und Postsendungen abzufassen und an die Sicherheits- und Kriminalpolizei der Stadt Bern weiterzuleiten. Die Generaldirektion der PTT-Verwaltung wies das Gesuch mit Schreiben vom 14. Juli 1953 ab, da es an den gesetzlichen Voraussetzungen fehle. Der Untersuchungsrichter wandte sich hierauf mit Eingabe vom 16. Juli 1953 an den Vorsteher des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes, wurde aber gleichfalls abgewiesen.

B. - Gegen diesen Bescheid reichte der Untersuchungsrichter 3 Bern am 22. Juli 1953 beim Bundesrat eine Beschwerde gemäss Art. 124 ff. OG ein mit dem Antrag, die Generaldirektion der PTT-Verwaltung sei anzuweisen, dem Gesuch vom 13. Juli 1953 Folge zu geben und die Post-, Telegramm- und Telephonkontrolle im gewünschten Umfange über Z. - zu verhängen.

Der Bundesrat nahm an, es handle sich um eine Beschwerde nach Art. 99 Ziff. XI OG, und überwies sie deshalb gestützt auf Art. 96 Abs. 1 OG dem Bundesgericht.

C. - Das Eidg. Post- und Eisenbahndepartement beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, da in der Sache weder ein Entscheid des (hiezü auch gar nicht zuständigen) Departementes noch ein solcher der (nach Art. 23 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung allein

zuständigen) Mittelinstanz, nämlich des Generaldirektors PTT, ergangen sei. Eventuell sei die Beschwerde als materiell unbegründet abzuweisen.

D. - Die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt, die schon vor Einleitung des Verfahrens in Bern eine Strafuntersuchung gegen X. und Y. eingeleitet hatte, übernahm jenes Verfahren in der Folge und trat an Stelle des Untersuchungsrichters 3 Bern in das von diesem eingeleitete Beschwerdeverfahren gegen das Eidg. Post- und Eisenbahndepartement. Sie ersucht das Bundesgericht, sich auf Grund des Art. 99 Ziff. XI OG, eventuell des Art. 357 StGB,

Seite: 182

als zuständig zu erklären und die PTT-Verwaltung anzuweisen, die nachgesuchte Post-, Telegramm- und Telephonzensur zu gewähren.

E. - Nach Durchführung eines Meinungs-austausches zwischen der Verwaltungsrechtlichen Kammer und der Anklagekammer des Bundesgerichtes über die Frage der internen Zuständigkeit hat die Anklagekammer die Behandlung der Sache übernommen.

Die Anklagekammer zieht in Erwägung:

1.- In Strafsachen, auf welche das Strafgesetzbuch anwendbar ist, sind nach Art. 352 Abs. 1 StGB nicht nur die Kantone unter sich, sondern auch der Bund und die Kantone gegenseitig zur Rechtshilfe verpflichtet. Rechts -hilfe im Sinne dieser Vorschrift ist jede Massnahme, um die eine Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit in einer hängigen Strafverfolgung für die Zwecke dieser Verfolgung ersucht wird. Dazu gehört auch die Fahndung, sei es nach einem unbekanntem Täter, sei es nach einem bekannten, dessen Aufenthaltsort unbekannt ist, mit allen Nachforschungen und Erhebungen, die dafür geeignet sind. Die Massnahmen, die im vorliegenden Falle von der PTT-Verwaltung verlangt werden, fallen unbestrittenermassen in ihre Zuständigkeit und dienen der Verfolgung nach dem StGB strafbarer Handlungen. Es handelt sich somit um Rechtshilfe im Sinne von Art. 352 ff. StGB.

Der Streit darüber, ob eine Bundesbehörde gegenüber einer kantonalen Behörde zur Rechtshilfe verpflichtet sei, ist nach Art. 357 StGB vom Bundesgericht zu entscheiden, und zwar kann das Bundesgericht, da der Verkehr in Rechtshilfesachen unmittelbar von Behörde zu Behörde stattfindet (Art. 353 Abs. 1 StGB), schon im Anschluss an die Weigerung der ersuchten Bundesbehörde jederzeit ohne Bindung an eine Frist angerufen werden. Auf das vorliegende Gesuch ist daher, nachdem die da für zuständige PTT-Verwaltung die verlangte Rechtshilfe abgelehnt hat, einzutreten, gleichgültig ob auch die Voraussetzungen der

Seite: 183

Verwaltungsgerichtsbeschwerde, mit welcher der sich auf das PVG und TVG stützende Rechtshilfeanspruch ebenfalls vor Bundesgericht geltend gemacht werden kann (Art. 99 Ziff. XI OG), erfüllt sind oder nicht.

2.- Die den Bundesbehörden nach Art. 352 Abs. 1 StGB gegenüber kantonalen Strafverfolgungsbehörden obliegende Pflicht zur Rechtshilfe gilt für die Organe der PTT nicht unbeschränkt, sondern wegen des in Art. 36 Abs. 4 BV gewährleisteten Postgeheimnisses nur soweit, als Art. 6 Abs. 3 PVG und Art. 7 TVG Ausnahmen von diesem Geheimnis zulassen. Nach Art. 6 Abs. 3 PVG ist die Postverwaltung dann zur Auslieferung von Postsendungen usw. sowie zur Auskunfterteilung über den Postverkehr bestimmter Personen verpflichtet, wenn sie von einer zuständigen Justiz- oder Polizeibehörde darum schriftlich ersucht wird und «es sich um eine Strafuntersuchung oder um die Verhinderung eines Verbrechens oder Vergehens handelt». Unter den gleichen Voraussetzungen ist die Telegraphenverwaltung nach Art. 7 Abs. 1 TVG zur Auslieferung von Telegrammen und von dienstlichen Aufzeichnungen über den Telephonverkehr sowie zur Auskunfterteilung über den Telegramm- und Telephonverkehr bestimmter Personen verpflichtet.

3.- Wird die PTT-Vermutung gestützt auf diese Bestimmungen von kantonalen Justiz- oder Polizeibehörden um Herausgabe von Postsendungen, Auskunfterteilung usw. ersucht, so hat sie nicht zu prüfen, ob diese Massnahmen nach dem massgebenden kantonalen Strafprozessrecht zulässig, noch ob sie, aus dem Gesichtspunkt der in Frage stehenden Strafuntersuchung, zweckmässig und notwendig seien. Sie hat in dieser Beziehung auf die Angaben der ersuchenden Behörde abzustellen, die dafür allein verantwortlich ist. Die PTT-Verwaltung hat, wie das Eidg. Post- und Eisenbahndepartement in seiner Vernehmlassung übrigens selber ausführt, die Gesuche der kantonalen Justiz- und Polizeibehörden nur auf ihre formelle Zulässigkeit, d.h. daraufhin zu prüfen, ob die ersuchende Behörde

Seite: 184

zuständig und der angegebene Grundgesetz mässig sei (vgl. dazu StenBull StR 1908 S. 161 ff., NatR 1909 S. 723 SALIS-BURCKHARDT, Bundesrecht Nr. 3261 II und 3264 IV; BUSER, Postverkehrsgesetz, S. 55; TUASON, Recht der PTT-Verwaltung S. 11 Anm. 2). Die Berufung des Eidg. Post - und Eisenbahndepartementes auf Vorschriften des bernischen Prozessrechts ist daher

unbehelflich, ebenso der Einwand, die PTT-Verwaltung dürfe einem Auskunftsbegehren nur entsprechen, wenn eine bestimmte Person «dringend der Tat verdächtig» sei, ein «bloss geringfügiger Verdacht» genüge nicht. Es ist nur zu prüfen, ob die in Art. 6 Abs. 3 PVG und Art. 7 Abs. 1 TVG aufgestellten formellen Voraussetzungen erfüllt sind.

4.- Die PTT-Verwaltung wird im vorliegenden Falle um Überwachung des gesamten Post-, Telegramm- und Telephonverkehrs eines Z. ersucht. Es ist nicht streitig, dass diese gegen eine bestimmte Person gerichtete Massnahme nach den genannten Bestimmungen an sich zulässig ist. Das Begehren wurde vom Untersuchungsrichter 3 Bern schriftlich gestellt und in der Folge von der Staatsanwaltschaft Basel -Stadt übernommen, geht also unbestrittenermassen von zuständigen Justiz- und Polizeibehörden aus (vgl. Art. 6 VV I zum PVG, Art. 7 VV I zum TVG). Als Grund der verlangten Überwachung des Z. wird nicht geltend gemacht, dass diese Massnahme die Verhinderung eines Verbrechens bezwecke, wenn auch worauf insbesondere die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt verwiesen hat - nicht ausgeschlossen sein mag, dass sich bei der Überwachung ergeben könnte, dass X. und Y. neue Verbrechen planen. Der Postverkehr des Z. soll vielmehr überwacht werden, um den Aufenthaltsort von X. und Y. ausfindig zu machen, die wegen verschiedener strafbaren Handlungen verfolgt werden und mit Z. in Beziehung standen und vielleicht noch stehen. Das Eidg. Post- und Eisenbahndepartement hält eine solche Überwachung von Drittpersonen für unzulässig, da nach Art. 6 Abs. 3 PVG und Art. 7 Abs. 1 TVG das Postgeheimnis

Seite: 185

auch im Interesse einer Strafuntersuchung nur gegenüber dem Angeschuldigten durchbrochen werden dürfe. Für diese enge Auslegung besteht indessen kein Grund. Nach dem Wortlaut der Bestimmungen ist nur erforderlich, dass «es sich um eine Strafuntersuchung handelt». Dass beim Vorliegen einer solchen das Postgeheimnis nur gegenüber dem Angeschuldigten aufgehoben werden darf, sagt das Gesetz nicht. Ebensowenig ergibt sich dies aus der Entstehungsgeschichte. Art. 6 Abs. 3 PVG geht zurück auf Art. 9 Abs. 4 des Postgesetzes vom 5. April 1910. Diese Bestimmung war in der Bundesversammlung Gegenstand eingehender Beratung. Während der Ständerat Ausnahmen vom Postgeheimnis zugunsten aller Justiz- und Polizeibehörden mit Einschluss der Zivilgerichte ohne nähere Umschreibung der Voraussetzungen zulassen wollte (StenBull StR 1908 S. 87, 161 ff., 1909 S. 84, 116 ff.), herrschte im Nationalrat die Auffassung vor, dass nur das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung für Offizialdelikte eine Durchbrechung des Postgeheimnisses rechtfertige (StenBull NatR 1909 S. 301 ff., 424 ff., 721 ff.). Diese Auffassung drang schliesslich durch und führte zu der weiten Fassung, die dann - von der Beschränkung auf Offizialdelikte abgesehen - später ins PVG übernommen wurde. Dass Ausnahmen vom Postgeheimnis zugunsten der Strafrechtspflege nur gegenüber dem Angeschuldigten zulässig sein sollten, nicht aber gegenüber Drittpersonen, wurde bei der Gesetzesberatung von keiner Seite gefordert. Selbst diejenigen, welche die Durchbrechung des Postgeheimnisses lediglich für die Ermittlung des Täters eines Offizialdeliktes zulassen wollten, schlugen Fassungen vor, welche allgemein vom «Postverkehr bestimmter Personen» sprachen, die Auskunftspflicht der Post also nicht auf den Postverkehr des Angeschuldigten beschränkten (StenBull NatR 1909 S. 424/5).

Ist demnach anzunehmen, dass Art. 6 Abs. 3 PVG und Art. 7 Abs. 1 TVG Ausnahmen vom Postgeheimnis sowohl gegenüber dem Angeschuldigten als auch gegenüber Drittpersonen

Seite: 186

zulassen, wenn es sich um eine Strafuntersuchung handelt, so heisst das nicht, dass die PTT-Verwaltung verpflichtet wäre, der mit einer Strafuntersuchung befassten kantonalen Behörde über den Postverkehr jedes beliebigen Dritten oder doch aller Personen, die mit dem Angeschuldigten je einmal in Beziehung standen, ohne weiteres Auskunft zu erteilen. Es muss zwischen dem Dritten und der Strafuntersuchung ein Zusammenhang bestehen, den die Strafverfolgungsbehörde in ihrem schriftlichen Gesuch an die PTT-Verwaltung kurz darzulegen hat. Welcher Art dieser Zusammenhang sein kann, braucht hier nicht im einzelnen geprüft zu werden; denn nach den Angaben der Strafverfolgungsbehörden, die als richtig hinzunehmen sind, besteht jedenfalls vorliegend ein hinreichender Zusammenhang zwischen dem zu überwachenden Z. und der Strafuntersuchung gegen X. und Y., da diese mit Z. in Verbindung standen und vielleicht noch stehen und die Überwachung daher als geeignet erscheint, den unbekanntem Aufenthaltsort der flüchtigen Angeschuldigten ausfindig zu machen.

Demnach erkennt die Anklagekammer:

Dem vom Untersuchungsrichter 3 Bern gestellten, von der Staatsanwaltschaft Basel -Stadt übernommenen Gesuch wird entsprochen und die Generaldirektion der PTT-Verwaltung angewiesen, dem vom Untersuchungsrichter 3 Bern mit Eingabe vom 13. Juli 1953 gestellten Begehren um Verhängung der Post-, Telegramm- und Telephonzensur über Z. Folge zu leisten