

**TPF 2007 186**

37. Auszug aus dem Entscheid der I. Beschwerdekammer in Sachen fachliche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft vom 18. Dezember 2007 (AU.2007.1)

*Untersuchungsgeheimnis; Einsichtnahme in Akten eines hängigen gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens durch eine parlamentarische Aufsichtskommission. Parlamentarische Aufsichtskommission; Informationsrechte; Geschäftsprüfungsdelegation.*

**Art. 153 Abs. 5 ParlG, Art. 102<sup>quater</sup> BStP**

**Erachtet eine parlamentarische Aufsichtskommission die Einsicht in Akten hängiger Ermittlungsverfahren der Bundesanwaltschaft als zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendig, so hat sie diese mittels Auftragserteilung an ihre Delegation vorzunehmen (E. 3.3.3).**

**Die Einsichtnahme in Akten eines hängigen Ermittlungsverfahrens durch eine Aufsichtskommission ist auch im Rahmen der Oberaufsicht über das Bundesstrafgericht grundsätzlich nicht zulässig (E. 3.3.4).**

**Besteht im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über Bundesrat, Bundesverwaltung und die eidgenössischen Gerichte kein Akteneinsichtsrecht der Aufsichtskommissionen in Akten eines hängigen gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens, so trifft die Bundesanwaltschaft im direkten Verkehr mit den Aufsichtskommissionen auch keine Pflicht zur Nennung und Herausgabe von Aktenstücken aus einem solchen Verfahren. Die Erteilung von weitergehenden als der durch die Oberaufsichtsbehörde benötigten Informationen hat aufgrund des Untersuchungsgeheimnisses grundsätzlich zu unterbleiben (E. 3.4).**

**Die Präsentation und Herausgabe von Akten eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegenüber der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats bzw. deren Subkommission stellt objektiv eine Verletzung des Untersuchungsgeheimnisses dar (E. 3.5).**

*Secret de l'instruction; consultation du dossier d'une procédure pendante de la police judiciaire par une commission de surveillance parlementaire. Commission de surveillance parlementaire; droits aux informations; délégation de la surveillance.*

Art. 153 al. 5 LParl, art. 102<sup>quater</sup> PPF

Si, pour l'accomplissement de sa tâche, une commission de surveillance estime nécessaire la consultation du dossier d'une procédure pénale pendante du Ministère public de la Confédération, elle doit le faire en octroyant un mandat à sa délégation (consid. 3.3.3).

Dans son principe, la consultation du dossier d'une procédure d'enquête en cours par une commission de surveillance n'est pas admissible, même dans le cadre de la haute surveillance sur le Tribunal pénal fédéral (consid. 3.3.4).

Dans la mesure où, dans le cadre de leur haute surveillance sur le Conseil fédéral, sur l'administration fédérale et sur les tribunaux fédéraux, les commissions de surveillance n'ont pas le droit de consulter le dossier d'une enquête de police judiciaire en cours, le Ministère public n'a pas l'obligation, dans ses contacts directs avec les commissions de surveillance, de désigner ou de remettre des pièces de cette enquête. Fondamentalement, le secret de l'instruction défend de remettre des informations qui iraient au-delà de celles nécessaires à l'autorité qui exerce la Haute surveillance (consid. 3.4).

La présentation et la remise de dossiers d'une enquête de police judiciaire à la commission de gestion du Conseil national, respectivement à sa sous-commission constituent objectivement une violation du secret de l'instruction (consid. 3.5).

*Segreto istruttorio; esame degli atti di una procedura investigativa pendente della polizia giudiziaria da parte di una commissione parlamentare di vigilanza. Commissione parlamentare di vigilanza; diritti di informazione; delegazione della gestione.*

Art. 153 cpv. 5 LParl, art. 102<sup>quater</sup> PP

Una commissione di vigilanza che ritiene necessario, per adempiere il proprio compito, esaminare gli atti di procedure investigative pendenti del Ministero pubblico della Confederazione deve procedere conferendo un incarico corrispondente alla sua delegazione (consid. 3.3.3).

L'esame degli atti di una procedura investigativa pendente da parte di una commissione di vigilanza è di principio inammissibile anche nel quadro dell'alta vigilanza sul Tribunale penale federale (consid. 3.3.4).

Se nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare sul Consiglio federale, sull'Amministrazione federale e sui Tribunali della Confederazione la commissione di

vigilanza non ha il diritto di esaminare gli atti di una procedura investigativa pendente della polizia giudiziaria, nell'interagire diretto con le commissioni di vigilanza il Ministero pubblico della Confederazione non sottostà neanche all'obbligo di menzionare e consegnare atti di una simile procedura. In linea di principio, in virtù del segreto istruttorio la fornitura di informazioni che vanno oltre quelle di cui necessita l'autorità che esercita l'alta vigilanza è inammissibile (consid. 3.4).

La presentazione e la consegna di atti di una procedura investigativa della polizia giudiziaria alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, rispettivamente alla sua sottocommissione, rappresenta oggettivamente una violazione del segreto istruttorio (consid. 3.5).

### **Zusammenfassung des Sachverhalts:**

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrats unterzog die Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes einer näheren Überprüfung. Am 26. Juni 2006 beauftragte sie ihre Subkommission EJPD/BK damit, verschiedene bereits vorhandene Untersuchungsberichte zu behandeln und bei Bedarf eigene Abklärungen vorzunehmen. Im Rahmen der gegen A. laufenden Voruntersuchung erhielt der zuständige Untersuchungsrichter auf ein Rechtshilfeersuchen hin von der Staatsanwaltschaft Stuttgart am 25. Mai 2007 Kopien von Unterlagen, welche von der deutschen Polizei bei A. anlässlich einer Personenkontrolle im März 2007 sichergestellt und kopiert wurden. Die Bundesanwaltschaft (BA) stellte in der Folge im Zusammenhang mit einem Ermittlungsverfahren, das sie wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses gegen Unbekannt führt, Antrag auf Einsicht in die deutschen Akten. Die Dokumente wurden hierauf vom damals zuständigen Staatsanwalt kopiert und in das Verfahrensdossier integriert. Der stellvertretende Bundesanwalt informierte am 25. Juli 2007 den Präsidenten der GPK und die Präsidentin der Subkommission schriftlich über die Existenz der Unterlagen aus Deutschland, offenbar weil diese im Zusammenhang mit dem Rücktritt von altBundesanwalt B. im Juli 2006 stehen und für das laufende Aufsichtsverfahren der Subkommission von Interesse sein könnten. Auf Wunsch des Kommissionspräsidenten hin präsentierten Vertreter der BA am 8. August 2007 dem Präsidenten der GPK und der Präsidentin der Subkommission sowie am 14. August 2007 der gesamten Subkommission auszugsweise einige der aus Deutschland stammenden Aktenstücke aus dem Ermittlungsverfahren wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses. Der Vorsteher des EJPD orientierte die I. Beschwerdekammer mit Schreiben vom 26. September 2007 dahingehend, dass im Zusammenhang mit der von der

Subkommission EJPD/BK geführten Untersuchung Akten, welche A. in Deutschland abgenommen worden seien, näher geprüft würden. Diese Unterlagen sollen sich bei den Akten der gegen A. geführten Voruntersuchung befinden und von der BA zur Einsicht angeboten worden sein. Es stelle sich die Frage, ob die BA dazu befugt gewesen sei. Mit Zwischenentscheid vom 24. Oktober erklärte sich die I. Beschwerdekammer als in der Sache zuständig und trat im Rahmen der fachlichen Aufsicht über die BA auf die Anzeige ein.

Die I. Beschwerdekammer stellte fest, dass die BA mit der Präsentation und Herausgabe von Akten eines hängigen gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegenüber der GPK des Nationalrates objektiv das Untersuchungsgeheimnis verletzt hat.

### **Aus den Erwägungen:**

**3.3.3 (...)** Im Rahmen der Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung gemäss Art. 169 Abs. 1 BV und Art. 26 Abs. 1 ParlG kann die Aufgabe der Bundesversammlung nicht umfassender sein als jene des Bundesrates. Dies ergibt sich bereits aus der Stossrichtung der parlamentarischen Aufsichtstätigkeit: Die Wirkungen der Aufsicht sind rein politischer Natur. Das Parlament ist kein den Verwaltungsbehörden hierarchisch übergeordnetes Organ. Eine Aufsichtskommission kann im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an die verantwortliche Behörde richten (Art. 158 Abs. 1 ParlG), aber nicht kraft ihrer Aufsichtskompetenz Einzelakte des Bundesrates aufheben oder ändern, an seiner Stelle einen Verwaltungsakt erlassen, den Verwaltungsbehörden verbindliche Weisungen erteilen oder bindende Weisungen für die Rechtsanwendung geben (vgl. Art. 26 Abs. 4 ParlG). Die Organ- und Dienstaufsicht des Bundesrates hat eine andere Funktion und Wirkung als die Oberaufsicht der Bundesversammlung. Sie ist ein Mittel der Verwaltungsführung, dient also der Lenkung der unterstellten Organe und der Durchsetzung der Pflichterfüllung der Beamten, wogegen die Oberaufsicht der Bundesversammlung ein Mittel der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung ist (HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, N. 1538; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N. 44; MÜLLER, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, ZSR, NF 111 [1992] S. 389 ff., S. 403 f.). Soweit die Kommissionen einer

Information nicht zur Aufgabenerfüllung bedürfen, fehlt ein Informationsanspruch gegenüber dem Bundesrat: Der Bundesrat kann nicht verpflichtet werden, die verlangte Information zu erteilen. Andernfalls würde das abgestufte System der Informationsrechte (Kaskadensystem) unterlaufen und dem verfassungsrechtlich angelegten Grundsatz widersprochen (SÄGESSER, *Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte*, AJP 2002, S. 382 f.). Zur Eingrenzung der Informationsrechte der Kommissionen wird das Kriterium "zur Erfüllung ihrer Aufgaben" verwendet. Die Kommissionen haben nur Anspruch auf Informationen, die ihren Sachbereich betreffen und ihrer Funktion entsprechen (*Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 [zitiert: Bericht SPK], BBl 2001 S. 3600 f.*). Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen gehen insofern weiter, als ihnen der direkte Verkehr mit den Behörden des Bundes gestattet wird (Art. 153 Abs. 1 ParlG), wobei der Bundesrat vorgängig zu informieren bzw. anzuhören ist (Art. 153 Abs. 3 ParlG). Genügen den Aufsichtskommissionen ihre Informationsrechte zur Ausübung ihrer Aufgaben nicht, so können sie gemäss Art. 153 Abs. 5 ParlG – wie nach altem Recht (Art. 47<sup>quinquies</sup> Abs. 3 GVG) – ihre Delegationen beauftragen, einen bestimmten Sachverhalt abzuklären (*Bericht SPK, BBl 2001 S. 3605*). Aus Art. 156 Abs. 1 ParlG, wonach Personen im Dienst des Bundes verpflichtet sind, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen, können keine weitergehenden Rechte der Aufsichtskommissionen abgeleitet werden. Erachtet eine Aufsichtskommission die Einsicht in Akten hängiger Ermittlungsverfahren der BA als zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendig, hat sie demnach den Weg der Auftragserteilung an ihre Delegation einzuschlagen. Würde man die direkte Herausgabe von Akten aus hängigen Ermittlungsverfahren an eine Aufsichtskommission oder deren Anbietern zur Einsicht als zulässig erachten, wäre das vom Gesetzgeber geschaffene, abgestufte System der Informationsrechte (Kaskadensystem) mit seinen gegenüber den ordentlichen Aufsichtskommissionen verstärkten Informationsrechten für Geschäftsprüfungsdelegationen sowie für eine Parlamentarischen Untersuchungskommission grundsätzlich in Frage gestellt. Zudem kann mit dem Weg über die Delegation möglicherweise auch im Rahmen der parlamentarischen Kommissionsarbeit dem Geheimhaltungsinteresse etwas besser Rechnung getragen werden. Das Strafverfahren, welches mitunter Gegenstand der Überprüfung durch die Oberaufsichtsbehörde bildete und dadurch zu Indiskretionen führte, zeigt exemplarisch, dass grosse Zurückhaltung erforderlich ist.

**3.3.4** Zu keinem anderen Ergebnis gelangt man, wenn man die Einsichtnahme in Verfahrensakten der BA als Teil der Oberaufsicht der Bundesversammlung über das Bundesstrafgericht verstehen wollte (Art. 169 Abs. 1 BV; Art. 26 Abs. 1 ParlG). Die allgemeine Oberaufsicht über die Justiz darf die in der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung angelegte funktionelle Eigenständigkeit der Justiz- und Rechtsprechungsfunktion nicht beeinträchtigen und kann demnach keine sachliche Mitentscheidung der Aufsichtsbehörde im kontrollierten Zuständigkeitsbereich zur Folge haben. Sie darf weder unmittelbar noch mittelbar Justizfunktionen an sich ziehen oder sonstwie auf den Inhalt der Rechtsprechung einwirken. Die allgemeine Oberaufsicht über die Justiz zielt im Rahmen der Organaufsicht – im Gegensatz zur Dienstaufsicht, welche die ordnungsgemässe Pflichterfüllung der einzelnen Richter im Blickfeld hat – auf das Funktionieren der Gerichte als staatliche Instanzen; sie will den ordnungsgemässen Gang der Rechtspflege sicherstellen und hat nicht einzelne, konkrete Verfahren zum Gegenstand. Die Oberaufsicht über die Gerichte beschränkt sich darauf, die formelle Rechtmässigkeit der Rechtspflege zu kontrollieren. Es geht um das Verwaltungsmässige, den äusseren Geschäftsgang (KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 294 ff.; ZIMMERLI, Bundesversammlung, in: Thürer/Aubert/Müller, [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 1042). Nicht vereinbar mit der richterlichen Unabhängigkeit ist ein Akteneinsichtsrecht des Parlaments in einem laufenden Verfahren (SEILER, Praktische Fragen der Oberaufsicht über die Justiz, ZBl 101 [2000] 281 ff., 292). Gegenstand der Oberaufsicht über die Beschwerdekammer können mithin weder einzelne Beschwerdeverfahren noch die von der Beschwerdekammer im Rahmen der Aufsicht über die BA zu kontrollierenden gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren sein. Die Einsichtnahme in Akten eines hängigen Ermittlungsverfahrens ist somit auch im Rahmen der Oberaufsicht nicht zulässig; vorbehalten bleiben die Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen (Art. 162 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 154 Abs. 1 ParlG).

**3.4** Besteht nach dem Gesagten im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über Bundesrat, Bundesverwaltung und die eidgenössischen Gerichte kein Akteneinsichtsrecht der Aufsichtskommissionen in Akten eines hängigen gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens, so trifft die BA im direkten Verkehr mit den Aufsichtskommissionen auch keine Pflicht zur Nennung und Herausgabe von Aktenstücken aus einem solchen Verfahren. Aus dem Entscheid der Beschwerdekammer vom 18. April 2005 (TPF BB.2005.19 E. 3) ergibt sich nichts anderes, da es sich nicht um einen vergleichbaren Sachverhalt handelt und dort die Frage des Amtsgeheimnisses

betroffen war, während vorliegend das Untersuchungsgeheimnis im Raum steht. Ob die Präsentation und (versiegelte) Herausgabe der fraglichen Akten mit dem Einverständnis des Bundesrates erfolgte (vgl. Art. 153 Abs. 3 ParlG), braucht hier nicht zu interessieren, da diese Frage einzig die administrative Aufsicht betrifft. Fragen kann man sich jedoch, ob die BA berechtigt ist, der Oberaufsichtsbehörde von sich aus weitergehende Informationen zu erteilen, als diese zur Aufgabenerfüllung benötigt, das heisst Informationen aus laufenden Ermittlungsverfahren zu erteilen. Soweit es um die Wahrung der Interessen Dritter geht – namentlich Persönlichkeits- oder Datenschutz –, ist das zu verneinen (vgl. SÄGESSER, a.a.O., S. 383). Da im Strafverfahren die Persönlichkeitsrechte des Beschuldigten unmittelbar tangiert sind, während die Oberaufsichtsbehörde lediglich die ordnungsgemässe Geschäftsführung der beaufsichtigten Behörde zu kontrollieren hat, hat aufgrund des Untersuchungsgeheimnisses eine Information grundsätzlich zu unterbleiben. Dies entspricht denn auch der in Art. 102<sup>quater</sup> BStP enthaltene Regelung zur Zulässigkeit der Bekanntgabe von Daten aus dem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren. Namentlich kann aus dieser Bestimmung kein Informationsrecht zu Gunsten einer parlamentarischen Aufsichtskommission abgeleitet werden. Hingegen ist es denkbar, dass die Geschäftsprüfungskommission über das Vorhandensein (nicht den Inhalt) von Akten eines Ermittlungsverfahrens informiert wird, welche für deren Abklärungen von Interesse sein könnten. Damit würde die Geschäftsprüfungskommission in die Lage versetzt, der Geschäftsprüfungsdelegation – welcher keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können – einen besonderen Auftrag zu erteilen; im Hinblick auf einen solchen Auftrag hätte sie wohl zuerst die Ausgangslage und ihre Aufgabenerfüllung zu prüfen. Diese Frage ist in casu jedoch offen zu lassen.

**3.5** Demzufolge ist festzuhalten, dass die BA mit der Präsentation und Herausgabe von Akten eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegenüber der GPK bzw. deren Subkommission das Untersuchungsgeheimnis in objektiver Hinsicht verletzt hat.