

Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates mit Bezug auf den Entscheid der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 18. Dezember 2007

Oberaufsichtsrechtliche Feststellung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zuhanden des Bundesstrafgerichts

vom 24. Juni 2008

Sehr geehrter Herr Bundesstrafgerichtspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesstrafrichter

1 Einleitung

Die I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts kam in ihrem aufsichtsrechtlichen Entscheid vom 18. Dezember 2007 (AU.2007.1_A) zum Schluss, die Bundesanwaltschaft (BA) habe mit der Präsentation und Herausgabe von Akten aus einem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren gegenüber der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) das Untersuchungsgeheimnis in objektiver Hinsicht verletzt. Die I. Beschwerdekammer stützt ihre Beurteilung unmittelbar auf die Rechte und Pflichten der Oberaufsichtsbehörden (vgl. Ziff. 3.3 des Entscheids). Sie nimmt dabei eine Auslegung der Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) vor, die in wesentlichen Punkten vom Gesetz und von der konstanten Praxis der GPK abweicht. Ohne Klarstellung der geltenden Rechtslage hätte der Entscheid der I. Beschwerdekammer unabsehbare Folgen für das gute Funktionieren der Oberaufsicht durch die GPK. Die GPK-N hat deshalb die Informationsrechte der GPK im Verhältnis zum Untersuchungsgeheimnis in der Strafverfolgung des Bundes einer eingehenden Prüfung unterzogen und zu diesem Zweck zwei Rechtsgutachten von Giovanni Biagini, Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich¹, und von Dr. Niklaus Oberholzer, Präsident des Kantonsgerichts St. Gallen², eingeholt.

- ¹ Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Gutachten von Prof. Giovanni Biagini vom 5. Juni 2008.
- ² Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht, Gutachten von Dr. Niklaus Oberholzer vom 5. Juni 2008.

Der stellvertretende Bundesanwalt informierte mit Schreiben vom 25. Juli 2007 die GPK-N, dass die Bundesanwaltschaft im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens rechtshilfeweise in den Besitz von Unterlagen aus Deutschland gelangt sei, die für die laufende Untersuchung zur Funktion der Strafverfolgungsbehörden der GPK-N von Interesse sein könnten. Eine erste Information des damaligen Präsidenten der GPK-N und der damaligen Präsidentin der Subkommission EJPB/BK über einige der aus Deutschland stammenden Dokumente erfolgte durch die Vertreter der Bundesanwaltschaft am 8. August 2007. Auf Aufforderung hin präsentierten Vertreter der Bundesanwaltschaft am 14. August 2007 diese Unterlagen erneut, dieses Mal der Subkommission EJPB/BK, ohne sie der Subkommission auszuhändigen.

Die Subkommission erachtete die Dokumente als für die Oberaufsicht relevant und stellte der GPK-N am 5. September 2007 Antrag, eine Nachfolgeuntersuchung zu der gleichentags mit einem Bericht abgeschlossenen Untersuchung durchzuführen. Die GPK-N stimmte dem Antrag zu und gab diesen Beschluss an ihrer Medienkonferenz vom 5. September 2007 bekannt. Die Nachfolgeuntersuchung ist zurzeit noch hängig.

Auf schriftliches Ersuchen hin übergab die Bundesanwaltschaft der Subkommission am 21. September 2007 die als Holenweger-Dokumente bekannt gewordenen Unterlagen in einem versiegelten Umschlag und verwies darauf, dass diese im Verfahren der GPK nicht ohne Einwilligung der deutschen Behörden verwendet werden dürfen.

Mit Schreiben vom 26. September 2007 an die I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts warf der Vorsteher des EJPB die Frage auf, ob die Bundesanwaltschaft befugt gewesen sei, die aus einem Ermittlungsverfahren stammenden Dokumente der Subkommission zur Einsicht anzubieten. Gleichzeitig warf er die Frage auf, welche Aufsichtsbehörde für dieses Problem zuständig sei. Die I. Beschwerdekammer behandelte das Schreiben des Vorstehers EJPB als aufsichtsrechtliche Anzeige und erklärte sich mit Zwischenentscheid vom 24. Oktober 2007 als in der Sache zuständig.

Die Beschwerdekammer stellte der GPK-N ihren Zwischenentscheid vom 24. Oktober 2007 samt Stellungnahme der Bundesanwaltschaft zur Vernehmlassung zu. In ihrer Stellungnahme vom 23. November 2007 bestätigte die GPK-N den Sachverhalt, wie er von der Bundesanwaltschaft dargestellt worden war. Sie erläuterte zudem ihre Informationsrechte und gelangte gestützt darauf zum Schluss, dass die Bundesanwaltschaft rechtmässig vorgegangen ist, als sie die GPK-N über die Existenz der Holenweger-Dokumente informierte.

Der aufsichtsrechtliche Entscheid vom 18. Dezember 2007 der I. Beschwerdekammer (AU.2007.1_A) äussert sich ausführlich zu den Informationsrechten der GPK-N und weicht dabei in wesentlichen Punkten von der Stellungnahme der GPK-N vom 23. November 2007 ab. Gestützt auf ihre Auslegung der Informationsrechte der GPK kommt die I. Beschwerdekammer zum Schluss, die Bundesanwaltschaft habe mit der Präsentation und Herausgabe von Akten aus einem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren gegenüber der GPK-N das Untersuchungsgeheimnis in objektiver Hinsicht verletzt.

3

Feststellungen

3.1

Feststellungen zu den Informationsrechten der GPK im Allgemeinen

Die GPK-N hält nach Kenntnisnahme der Gutachten Biaggini und Oberholzer vom 5. Juni 2008 und nach Prüfung ihrer bisherigen Auslegung und Praxis Folgendes zu ihren Informationsrechten fest:

1. Die Ausführungen der Gutachter *bestätigen die bisherige Praxis* der GPK-N bei der Auslegung und Anwendung ihrer Informationsrechte. Die GPK-N wird allenfalls aufgrund von weiter zu führenden Diskussionen in einzelnen Bereichen noch Verfeinerungen und Klärungen vornehmen.
2. Die GPK verfügen zusätzlich zu den allgemeinen *Informationsrechten* der Kommissionen (Art. 150 ParlG) über das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten (Art. 153 Abs. 1 ParlG). Im Unterschied zu den anderen Kommissionen ist für die Befragung von Personen, die im Dienste des Bundes stehen, kein Einverständnis des Bundesrates erforderlich. Der Bundesrat ist lediglich vorgängig der Befragung zu informieren. Er kann verlangen, dass er vor der Befragung oder vor der Herausgabe von Unterlagen angehört wird (Art. 153 Abs. 3 ParlG).
3. In inhaltlicher Hinsicht sind die der GPK vom Gesetz erteilten *Informationsrechte umfassend*; sie werden gemäss Artikel 153 ParlG lediglich dadurch begrenzt, dass die GPK keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen haben, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind (Art. 153 Abs. 5 ParlG). Das Recht zur Einsichtnahme in diese Unterlagen steht ausschliesslich der GPDel zu (Art. 154 ParlG). Die einverlangten Auskünfte und Unterlagen müssen zudem «zweckdienlich» sein (Art. 153 Abs. 1 ParlG) und der Erfüllung der Aufgaben der GPK dienen (Art. 150 Abs. 1 ParlG).
4. Die *GPK entscheiden autonom* über den Gegenstand ihrer Untersuchung sowie über die Erforderlichkeit, Geeignetheit und Zweckmässigkeit der von ihr verlangten Auskünfte oder Unterlagen. Der Bundesrat verfügt zwar auf Verlangen über ein Anhörungsrecht, nicht aber über ein Vetorecht. Bestehen Meinungsverschiedenheiten über den Bestand von Informationsrechten, den Umfang der Auskunftserteilung oder die Herausgabe von Akten, entscheiden im Konfliktfall die GPK endgültig (Art. 153 Abs. 4).
5. Bei der *Ausübung ihrer Informationsrechte* nehmen die GPK eine Abwägung der verfassungsrechtlichen Geheimhaltungsinteressen gegenüber den oberaufsichtsrechtlichen Untersuchungs- und Aufklärungsinteressen vor. Sie tragen dabei insbesondere der Zuständigkeit und der Funktionsfähigkeit anderer Organe, den Sicherheitsinteressen des Staates und den schützenswerten Individualrechten Rechnung und berücksichtigen die konkreten Umstände im Einzelfall.

6. Die Informationsrechte der GPK erstrecken sich grundsätzlich auch auf Ermittlungsverfahren der Strafverfolgungsbehörden. Artikel 102^{quater} BStP stellt keine Einschränkung dieser Rechte dar.
7. Bei der *Ausübung der Informationsrechte im Bereich der Strafverfolgung und der Justiz* hat die GPK eine Abwägung zwischen den Interessen der Obergerichts- und den verfassungsrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen vorzunehmen. Zu berücksichtigen sind insbesondere der Schutz des Untersuchungszwecks (Strafverfolgungsinteresse) und das gute Funktionieren der Strafverfolgungsbehörden, die Persönlichkeitsrechte der Angeeschuldigten, von Opfern und von allfälligen Dritten. Soweit gerichtliche Behörden betroffen sind, hat die GPK insbesondere die richterliche Unabhängigkeit zu wahren. Die GPK nehmen diese Güterabwägung in jedem Einzelfall vor und berücksichtigen dabei die konkreten Umstände, den Untersuchungsgegenstand und –zweck sowie die Art der Information.
8. Eine besondere Sorgfaltspflicht kommt den GPK bei der *Information der Öffentlichkeit* über ihre Feststellungen und Untersuchungsergebnisse im Bereich der Strafverfolgung und der Justiz zu. Sie haben dabei den in diesem Bereich betroffenen Rechtsgütern und der besonderen Sensibilität der Informationen Rechnung zu tragen. Diese Sorgfaltspflicht schränkt jedoch die gesetzlichen Informationsrechte der GPK nicht ein.
9. Das *Amtsgeheimnis* steht den Auskunfts- und Einsichtsrechten der GPK nicht entgegen. Personen im Dienst des Bundes, die den GPK Auskunft erteilen oder Einsicht in Unterlagen gewähren, bedürfen weder einer Entbindung vom Amtsgeheimnis noch einer Ermächtigung oder Bewilligung ihrer vorgesetzten Stelle. Sie verletzen das Amtsgeheimnis auch dann nicht, wenn sie von sich aus den GPK für die Obergerichts- zweckdienliche Informationen und Unterlagen anbieten oder zukommen lassen.
10. Das *Untersuchungsgeheimnis* als Ausprägung des Amtsgeheimnisses in der Strafverfolgung steht den Informationsrechten der GPK ebenfalls nicht entgegen und beschränkt diese nicht.
11. Sämtliche Personen im Dienste des Bundes sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (Art. 156 Abs. 1 ParlG). Ihnen darf auf Grund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber den GPK keinerlei Nachteil erwachsen. Infolge von Aussagen gegenüber einer Kommission darf gegen sie nur nach Anhörung der GPK ein Verfahren eröffnet werden (Art. 156 Abs. 3 ParlG). Alle Behörden und Amtsstellen des Bundes sind zudem zur Leistung von Rechts- und Amtshilfe, sowohl in Bezug auf abgeschlossene als auch auf laufende Verfahren, verpflichtet.
12. Im Gegenzug zu den umfassenden Informationsrechten der GPK sind deren Mitglieder an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG). Die GPK sind verpflichtet, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3, 153 Abs. 5 ParlG).

3.2

Feststellungen zu den Informationsrechten der GPK mit Bezug auf den Entscheid der I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 18. Dezember 2007 (AU.2007.1_A)

Die GPK-N hält zum Aufsichtsentscheid der I. Beschwerdekammer vom 18. Dezember 2007 Folgendes fest:

1. Die Rechtsauffassung der I. Beschwerdekammer bezüglich der Informationsrechte der GPK ist sowohl für die GPK als auch für jede andere Behörde *nicht verbindlich*; die GPK entscheiden in eigener Kompetenz und abschliessend über den Bestand, den Umfang und die Ausübung ihrer Informationsrechte.
2. Die I. Beschwerdekammer sah sich als zuständig an, im Rahmen eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens, das sie aus freiem Ermessen und ohne dazu verpflichtet zu sein, eröffnete, über die Frage zu urteilen, wieweit die Bundesanwaltschaft berechtigt war, der GPK-N Informationen aus einem hängigen Ermittlungsverfahren zu erteilen, dies, obwohl die GPK-N die I. Beschwerdekammer vorgängig in ihrem Schreiben vom 23. November 2007 auf den klaren Wortlaut des Artikels 153 Absatz 4 ParlG verwies, wonach die Geschäftsprüfungskommissionen endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden. Die I. Beschwerdekammer hat mit ihren Entscheiden vom 24. Oktober und 18. Dezember 2007 in unzulässiger und schwerwiegender Weise in die Informationsrechte der GPK eingegriffen.
3. Abgesehen von der fehlenden Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts zur Beurteilung der Informationsrechte der GPK erweist sich die von der I. Beschwerdekammer dargelegte Rechtsauffassung in Bezug auf die Informationsrechte der GPK im Lichte der vorstehenden Ausführungen (vgl. Ziff. 3.1) in mehreren Punkten als falsch. Insbesondere trifft nicht zu, dass der GPK grundsätzlich kein Recht auf eine Information aus einem hängigen Ermittlungsverfahren zustehe.
4. Wie die GPK-N bereits in ihrem Schreiben vom 23. November 2007 darlegte, war die Bundesanwaltschaft berechtigt, mithin sogar verpflichtet, der Oberaufsichtsbehörde die Existenz von Dokumenten anzuzeigen, die in einem ersichtlichen Zusammenhang zur hängigen Untersuchung der GPK standen und für die Wahrnehmung der Oberaufsicht zweckdienlich waren. Die Bundesanwaltschaft hat zudem erst auf Verlangen Einsicht in einzelne Dokumente gewährt und auf dem Vorbehalt der Einwilligung durch die deutschen Behörden beharrt. Von Bedeutung ist ferner, dass das Untersuchungsinteresse der GPK nicht dem Ermittlungsverfahren selbst galt, sondern einem eigenen oberoaufsichtsrechtlichen Zweck. Bei der Präsentation der Papiere vor der GPK-N wurden zudem keinerlei für das Ermittlungsverfahren der Bundesanwaltschaft relevanten Informationen preisgegeben. Dass in der Folge einzelne Informationen aus der Anhörung der Bundesanwaltschaft durch Indiskretionen an die Öffentlichkeit gelangten, ist bedauerlich, kann aber nicht der Bundesanwaltschaft angelastet werden. Für die Gewährleistung des Geheimnisschutzes sind die GPK zuständig.

5. Die I. Beschwerdekammer hat ihre unzutreffende Rechtsauffassung in einem aufsichtsrechtlichen und in der Folge veröffentlichten Entscheid festgehalten. Das hat zur Folge, dass die Strafverfolgungsbehörden, die der fachlichen Aufsicht der I. Beschwerdekammer unterstehen, aus nachvollziehbaren Gründen zurzeit nicht mehr bereit sind, der GPK-N in einer hängigen Untersuchung Einsicht in Akten zu gewähren, die für ihre Abklärungen von Bedeutung sind. Damit wird die Umsetzung des Verfassungsauftrags der parlamentarischen Obergaufsicht in diesem Bereich auf gravierende Weise verunmöglicht.
6. Die I. Beschwerdekammer hat im Weiteren die gesetzliche Pflicht missachtet, vor der Eröffnung des vom damaligen EJPD-Vorsteher angeregten Aufsichtsverfahrens die GPK-N gemäss Artikel 156 Absatz 3 ParlG anzuhören, obwohl diese in ihrem Schreiben vom 23. November 2007 die I. Beschwerdekammer ausdrücklich auf diese Pflicht hingewiesen hatte. Dabei ist unerheblich, dass es sich lediglich um ein Aufsichtsverfahren und nicht um ein Disziplinar- oder Strafverfahren handelte. Entscheidend ist, dass das Verfahren geeignet war, die Vertreter der Bundesanwaltschaft, die eine Informationspflicht gegenüber der GPK-N hatten, zu benachteiligen. Der Entscheid der I. Beschwerdekammer hat denn auch zu einer privaten Strafklage geführt. Die vom Bundesrat eingesetzte ausserordentliche Staatsanwältin des Bundes hat inzwischen das Verfahren eingestellt, weil sie das Amtsgeheimnis in objektiver Hinsicht nicht verletzt sah.

4 Weiteres Vorgehen

Die GPK-N hat beschlossen, die vorliegende obergaufsichtsrechtliche Feststellung zusammen mit den beiden Rechtsgutachten zu veröffentlichen.

Im Weiteren hat die GPK-N ihre Subkommission Gerichte beauftragt, mit dem Bundesgericht als Aufsichtsbehörde des Bundesstrafgerichts, dem Bundesstrafgericht als fachliche Aufsichtsbehörde und dem Bundesrat als administrative Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft eine Vorgehensweise festzulegen, die der geklärten Rechtslage Rechnung trägt und sicherstellt, dass die GPK auch künftig in Ausübung ihrer Informationsrechte ihren Verfassungsauftrag der parlamentarischen Obergaufsicht wahrnehmen können.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesstrafgerichtspräsident, sehr geehrte Damen und Herren Bundesstrafrichter, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Juni 2008

Im Namen
der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats

Der Kommissionspräsident:
Pierre-François Veillon

Die Sekretärin:
Beatrice Meli Andres

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesanwaltschaft
BK	Bundeskanzlei
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR <i>171.10</i>)

