Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.379/2004 /kil

Urteil vom 9. November 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
Schweizerische Bundesanwaltschaft, 3003 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

X._____,
Beschwerdegegner, vertreten durch Maître
Léonard A. Bender,
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Gegenstand
Ermächtigung zur Strafverfolgung (Art. 15 Abs. 3 VG),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Ermächtigungsverfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 2. Juni 2004.

Sachverhalt:
A.
An der Sitzung des Bundesrates vom 5. März 2004 war das Geschäft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes "Botschaft über die Finanzhilfe 2005-2009 an die Schweiz Tourismus" traktandiert. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hatte dazu am 4. März 2004 einen Mitbericht zur Kürzung des entsprechenden Rahmenkredites verfasst. Die Beratung des Geschäfts wurde auf den 12. März 2004 verschoben. Bereits am 5. März 2004 hatten indessen verschiedene Medien vom Mitbericht Kenntnis erhalten und berichteten darüber. Im Auftrag des Bundesrates reichte die Bundeskanzlei am 12. März 2004 bei der Bundesanwaltschaft Strafanzeige ein wegen Veröffentlichung vertraulicher Dokumente. Am 23. März 2004 eröffnete die Bundesanwaltschaft ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren im Sinne von Art. 101 ff. des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP; SR 312.0) gegen unbekannt wegen Amtsgeheimnisverletzung (Art. 320 StGB).

Am 5. April 2004 wurde das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren auf den Beschuldigten X._____, persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat A._____, ausgedehnt. Dieser gab zu, den in Frage stehenden Mitbericht an zwei Personen der FDP des Kantons Wallis gefaxt zu haben. Er gab an, der Inhalt sei ihm derart unglaublich erschienen, dass er ihn nicht als schutzwürdiges Geheimnis erachtet habe.

Die Bundesanwaltschaft ersuchte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, ihr die Ermächtigung zur Strafverfolgung des Beschuldigten zu erteilen, was dieses mit Verfügung vom 2. Juni 2004 ablehnte.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 26. August 2004 beantragt die Schweizerische Bundesanwaltschaft

dem Bundesgericht, den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes aufzuheben und sie zur Strafverfolgung von X._____ zu ermächtigen.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

X._____ schliesst ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Gemäss Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32) bedarf die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, ausgenommen wegen Widerhandlungen im Strassenverkehr, einer Ermächtigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Gegen die Verweigerung der Ermächtigung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig (Art. 15 Abs. 5 VG, Art. 100 Abs. 1 lit. f OG).

Zuständig für den Entscheid über die Ermächtigung zur Strafverfolgung von Angestellten des Bundes ist die Bundesanwaltschaft; sie holt vor ihrem Entscheid die Stellungnahme der Amtsleitung oder der entsprechenden Oberbehörde ein (Art. 7 Abs. 1 der Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.321; im Folgenden: Verordnung). Soll indessen das Ermittlungsverfahren durch die Bundesanwaltschaft durchgeführt oder die Ermächtigung verweigert werden, stellt die Bundesanwaltschaft dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Antrag (Art. 7 Abs. 1 lit. c und d der Verordnung), welches in diesem Fall entscheidet.
2.
Die Legitimation zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich im hier interessierenden Bereich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ausschliesslich nach Art. 103 OG. Gegen die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Bundesbeamten ist daher - neben Personen, Organisationen und Behörden, die das Bundesrecht (ausdrücklich) zur Beschwerde ermächtigt (lit. c), sowie den hier nicht in Frage stehenden Berechtigten im Sinne von Art. 103 lit. b OG - zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. a); zur Beschwerdeführung genügt dabei auch ein bloss faktisches Interesse (BGE 112 Ib 350 E. 2c S. 352).
3.
3.1 Art. 103 lit. a OG (wie auch der gleichlautende Art. 48 lit. a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG]; SR 172.021) verlangt grundsätzlich ein schutzwürdiges eigenes (persönliches) Anfechtungsinteresse. Diese Legitimationsvoraussetzung ist in erster Linie auf Private bzw. Bürger zugeschnitten. Nach der Praxis des Bundesgerichts und des Bundesrates ist indessen ausnahmsweise auch ein Gemeinwesen nach Art. 103 lit. a OG bzw. Art. 48 lit. a VwVG zur Beschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater berührt ist. Das gilt insbesondere dann, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist. Darüber hinaus ist ein Gemeinwesen legitimiert, wenn es durch die angefochtene Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt ist und insbesondere mit Blick auf seine Autonomie ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat. Hingegen begründet nach ständiger Praxis das blosse allgemeine Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens nach Art. 103 lit. a OG; insbesondere ist die in einem Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht
beschwerdebefugt (BGE 127 II 32 E. 2d/e, mit Hinweisen). Zur Legitimation genügt auch nicht, dass eine Behörde in einem Bereich, in welchem sie zur Rechtsanwendung zuständig ist und insofern bestimmte, qualifizierte Interessen wahrnimmt, eine Rechtsauffassung vertritt, die in Widerspruch steht zu derjenigen einer anderen zuständigen bzw. übergeordneten Behörde oder Instanz, selbst wenn dadurch die Aufgabenerfüllung der betreffenden Behörde wesentlich erschwert wird. So hat das Bundesgericht beispielsweise einem kantonalen Untersuchungsrichter die Legitimation abgesprochen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Weigerung einer eidgenössischen Stelle, einen Bundesbeamten zur Zeugenaussage zu ermächtigen (BGE 123 II

542 E. 2e, mit Hinweis).
3.2 Legitimiert nach Art. 103 lit. a OG sind sodann grundsätzlich nur Gemeinwesen als solche und nicht einzelne Behörden oder Verwaltungszweige ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Denn nach schweizerischem Staatsverständnis sollen Meinungsverschiedenheiten zwischen hierarchisch oder auch bloss administrativ der gleichen Körperschaft angehörenden Behörden, soweit keine gegenteilige Regelung besteht, nicht auf dem Weg der Verwaltungsrechtspflege ausgetragen, sondern durch die übergeordneten Behörden geregelt werden. In der Praxis wird die Beschwerdelegitimation nach Art. 103 lit. a OG denn auch in der Regel lediglich in Fällen bejaht, in denen von Kantonen, Gemeinden oder öffentlichrechtlichen Anstalten und Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit gegen Entscheide von Bundesbehörden oder kantonalen Gerichten Beschwerde geführt wird (BGE 127 II 32 E. 2f, mit Hinweisen), mithin bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Gemeinwesen oder Körperschaften. Eine Verwaltungsstelle des Bundes ist daher grundsätzlich nicht befugt, Beschwerde gegen Entscheide einer anderen Verwaltungsstelle des Bundes zu führen. Als Ausnahme wurde den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) die Beschwerdelegitimation nach Art. 103 lit. a OG bzw. Art. 48 lit. a VwVG zugesprochen gegen Verfügungen der eidgenössischen Eisenbahnaufsichtsbehörden. Der Grund dafür lag darin, dass die SBB gemäss dem am 1. Januar 1999 aufgehobenen Art. 5 Abs. 2 aSBBG parteifähig waren (seither haben die SBB ohnehin Rechtspersönlichkeit: Art. 25 des Bundesgesetzes vom 20. März 1998 [SBBG]; SR 742.31) und gegenüber den eidgenössischen Aufsichtsbehörden grundsätzlich die gleiche Stellung hatten wie eine private Eisenbahnunternehmung. Hinzu kamen historische Überlegungen, wonach die SBB durch eine Verstaatlichung ursprünglich privater Bahnen zustande gekommen sind (BGE 123 II 542 E. 2d-f).
3.3 Die Bundesanwaltschaft beruft sich darauf, dass sie administrativ zwar unter der Aufsicht des Bundesrates stehe, in ihrer Funktion als Strafverfolgungsbehörde und damit als öffentliche Anklägerin des Bundes aber seit dem 1. Januar 2002 von der Exekutive aufsichts- und weisungsunabhängig sei. Dies trifft zu: Während die Bundesanwaltschaft bis zum Inkrafttreten der Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung am 1. Januar 2002 als Bundesamt innerhalb des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements noch der Aufsicht und Leitung des Bundesrates und damit dessen Weisungsrecht unterstand, bildet sie heute - wie insbesondere die selbständigen Anstalten und Betriebe des Bundes (Art. 6 Abs. 1 lit. f RVOV), denen darüber hinaus aber ausdrücklich eigene Rechtspersönlichkeit zukommt (Art. 8 Abs. 3 RVOV) - eine Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung und ist kein Bundesamt mehr (Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV]; SR 172.010.1). Sie ist lediglich administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugewiesen, in der Erfüllung ihrer Aufgaben aber weisungsungebunden (Art. 8 Abs. 2 RVOV). Die Aufsicht wird durch die Spezialgesetzgebung geregelt (Art. 24 Abs. 3 RVOV). In diesem Sinne ist die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesanwaltschaft seit dem 1. Januar 2002 ausdrücklich auf administrative Belange beschränkt (Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege; SR 312.0; vgl. dazu BBl 1998 II 1552).
Die Bundesanwaltschaft ist damit - wie der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte (Art. 26 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG]; SR 235.1), der ebenfalls eine Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung bildet (Anhang RVOV) - in der Ausübung ihrer Funktion zwar unabhängig und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (der Datenschutzbeauftragte der Bundeskanzlei) nur administrativ zugeordnet. Sie hat jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist trotz ihrer Unabhängigkeit eine Verwaltungsstelle des Bundes. Als solche versieht sie eine vergleichbare Aufgabe wie andere unabhängige Behörden des Bundes, beispielsweise der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte, die Kartell- bzw. Wettbewerbskommission oder die Eidgenössische Bankenkommission. Ihre Tätigkeit ist nicht vergleichbar mit derjenigen der Schweizerischen Bundesbahnen, die eine grundsätzlich auch privatwirtschaftlich konzipierbare Unternehmung betreiben; vielmehr handelt es sich um typisch staatliche Aufgabenerfüllung. Ihr Interesse an einer richtigen Ausführung des ihr gesetzlich zugewiesenen Strafverfolgungsauftrages ist gleich geartet wie dasjenige jeder anderen staatlichen Behörde, welche bestimmte öffentliche Aufgaben und Interessen wahrnimmt, was sie jedoch noch nicht zur Beschwerde legitimiert (vgl. zum Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten: BGE 123 II 542 E. 2g). Aus Art. 103 lit. a OG kann die Bundesanwaltschaft daher keine Beschwerdebefugnis ableiten.
4.
4.1 Die Bundesanwaltschaft stützt sich für ihre Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorab auf Art. 15 VG i.V.m. Art. 103 lit. c OG (analog). Diese Bestimmung habe in der bis zum 1. August 2003 geltenden

(ursprünglichen) Fassung den Verletzten, der die Bestrafung des Beamten verlangt, sowie den öffentlichen Ankläger des Begehungskantons als beschwerdelegitimiert bezeichnet (Art. 15 Abs. 5bis VG; vgl. AS 2000, 278; vgl. auch BBl 1956 I 1408). Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG; SR 173.71) sei Art. 15 Abs. 5bis VG aufgehoben worden. Dies sei damit begründet worden, dass die Anfechtung der Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege neu geregelt werden sollte: Die bisherige Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht sollte durch die Anfechtung beim Bundesverwaltungsgericht, welches endgültig entscheiden sollte, ersetzt werden, womit Art. 15 Abs. 5bis VG obsolet geworden sei (vgl. BBl 2001, 4402). Da das Bundesverwaltungsgericht indessen seine Tätigkeit noch nicht aufgenommen habe, sei die Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht gemäss Art. 15 Abs. 5 VG einstweilen unverändert geblieben. Dass
dabei nicht auch Art. 15 Abs. 5bis VG beibehalten worden sei, müsse als Versehen bei der Gesetzesredaktion bezeichnet werden, denn es sei nicht einzusehen, weshalb der Gesetzgeber die Beschwerdelegitimation der öffentlichen Ankläger, zu denen auch die Bundesanwaltschaft zu zählen sei, vollständig hätte aufheben wollen.
4.2 Was die Bundesanwaltschaft zu Art. 15 Abs. 5bis VG vorbringt, überzeugt zwar mit Blick auf die Legitimation des öffentlichen Anklägers des Begehungskantons, die - wie jene des Verletzten, der die Bestrafung des Beamten verlangt - damit nach wie vor als gegeben betrachtet werden kann. Der kantonale öffentliche Ankläger ist damit weiterhin im Sinne von Art. 103 lit. c OG als durch ausdrückliche spezialgesetzliche Ermächtigung (vgl. BGE 123 II 542 E. 2c) zur Beschwerde berechtigt zu betrachten.

Dies gilt indessen nicht für die Beschwerdeberechtigung der Bundesanwaltschaft. Sie ist im verfrüht aufgehobenen Art. 15 Abs. 5bis VG nicht zur Beschwerde ermächtigt worden. Entgegen ihrer Auffassung kann sie in diesem Zusammenhang auch nicht ohne weiteres den kantonalen öffentlichen Anklägern gleichgestellt werden. Nach dem in E. 3.2 hiervor Ausgeführten ist es kein Zufall oder redaktionelles Missgeschick, dass die Bundesanwaltschaft in der erwähnten Vorschrift nicht als beschwerdebefugt bezeichnet worden ist, gehört sie doch administrativ dem gleichen Verband und sogar dem gleichen Departement an, dessen Entscheid in Frage steht. Die Wahrung der von ihr zu vertretenden öffentlichen Interessen steht daher in Fällen wie hier nicht ihr, sondern dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zu. Es fehlen denn auch jegliche Anhaltspunkte dafür, dass sie im aufgehobenen Art. 15 Abs. 5bis VG seinerzeit lediglich aus Versehen nicht ausdrücklich als beschwerdeberechtigte Behörde erwähnt worden wäre. Es mangelt somit an der notwendigen spezialgesetzlichen Ermächtigung, die die Bundesanwaltschaft im Sinne von Art. 103 lit. c OG zur Behördenbeschwerde berechtigen würde, wie dies auch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
feststellt (Vernehmlassung S. 2). Die Bundesanwaltschaft ist gestützt auf diese Bestimmung deshalb ebenfalls nicht zur Beschwerde legitimiert.
5.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher nicht einzutreten.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Die Bundesanwaltschaft hat den durch einen Anwalt vertretenen Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'000.– zu entschädigen (Art. 159 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Bundesanwaltschaft hat dem Beschwerdegegner für das Verfahren vor Bundesgericht eine Entschädigung von Fr. 1'000.– auszurichten.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 9. November 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: