Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
6B 186/2012

Urteil vom 11. Januar 2013
Strafrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Mathys, Präsident,
Bundesrichter Schneider,
Bundesrichterin Jacquemoud-Rossari,
Bundesrichter Denys, Oberholzer,
Gerichtsschreiber Näf.

Verfahrensbeteiligte
X._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Born,
Beschwerdeführer,

gegen

Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich, Florhofgasse 2, 8001 Zürich,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB),

Beschwerde gegen das Urteil des Obergerichts
des Kantons Zürich, II. Strafkammer, vom 2. Februar 2012.

Sachverhalt:

A.
Der Journalist X._____ verfasste einen Zeitungsartikel, in welchem wörtlich Äusserungen der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und von zwei Mitgliedern des Nationalrates an der Sitzung der Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 17. Februar 2009 zitiert werden.

An dieser Sitzung war laut dem Zeitungsartikel unter anderem der Expertenbericht eines ehemaligen Regierungsrates zum Ressourceneinsatz bei den Strafbehörden des Bundes traktandiert. In Bezug auf die Bundesanwaltschaft im Besonderen ging es unter anderem um administrative Massnahmen wie die Einführung einer Leistungs- und Zeiterfassung, um einen besseren Überblick über die Auslastung der Mitarbeiter zu erhalten. Die Vorsteherin des EJPD brachte an der Sitzung sinngemäss zum Ausdruck, dass zwischen ihr und dem Bundesanwalt unterschiedliche Auffassungen betreffend Kompetenzen und Kontrollen bestehen und die Situation für sie nicht immer ganz einfach sei.

B.
Die II. Strafkammer des Obergerichts des Kantons Zürich sprach X._____ mit Urteil vom 2. Februar 2012 in Bestätigung des Entscheids des Einzelgerichts des Bezirkes Zürich (10. Abteilung) vom 9. März 2011 der

Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 Abs. 1 StGB) schuldig und bestrafte ihn mit einer Busse von 400 Franken beziehungsweise - im Falle schuldhafter Nichtbezahlung - mit einer Freiheitsstrafe von 4 Tagen.

C.
X._____ führt Beschwerde in Strafsachen mit dem Antrag, das Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich sei aufzuheben und er sei freizusprechen.

Erwägungen:

1.
Wegen Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen wird gemäss Art. 293 Abs. 1 StGB mit Busse bestraft, wer, ohne dazu berechtigt zu sein, aus Akten, Verhandlungen oder Untersuchungen einer Behörde, die durch Gesetz oder durch Beschluss der Behörde im Rahmen ihrer Befugnis als geheim erklärt worden sind, etwas an die Öffentlichkeit bringt. Die Gehilfenschaft ist strafbar (Art. 293 Abs. 2 StGB).

1.1 Dem Tatbestand der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen liegt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts ein formeller Geheimnisbegriff zugrunde. Massgebend ist allein, dass die Akten, Verhandlungen oder Untersuchungen durch Gesetz oder Beschluss der Behörde als geheim erklärt worden sind. Dabei ist es unerheblich, ob sie etwa als "streng geheim" oder bloss als "vertraulich" klassifiziert worden sind. Es muss nur klar sein, dass damit die Öffentlichkeit hat ausgeschlossen werden wollen (BGE 126 IV 236 E. 2a; 114 IV 34 E. 2b; 108 IV 185 E. 1a; 107 IV 185 E. 3c; Urteile 6B 256/2012 vom 27. September 2012 E. 2; 6P.153/2006 vom 29. April 2008 E. 7.1, in: sic! 9/2008 S. 623). Dieser formelle Geheimnisbegriff unterscheidet sich vom materiellen, welcher den meisten Tatbeständen des Strafgesetzbuches betreffend Geheimnisverletzung zugrunde liegt. Im materiellen Sinne geheim ist eine Tatsache, wenn sie nur einem begrenzten Personenkreis bekannt oder zugänglich ist, der Geheimnisträger sie geheim halten will und ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat (BGE 126 IV 236 E. 2a; Urteil 6B 256/2012 vom 27. September 2012 E. 2).

Der Strafrichter hat vorfrageweise die Geheimhaltungserklärung zu überprüfen. Das ergibt sich auch aus Art. 293 Abs. 3 StGB, wonach der Richter von jeglicher Strafe absehen kann, wenn das an die Öffentlichkeit gebrachte Geheimnis von geringer Bedeutung ist. Diese durch Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 eingefügte Bestimmung, die seit 1. April 1998 in Kraft ist, betrifft unnötige Geheimhaltungserklärungen (BGE 126 IV 236 E. 2c mit Hinweis auf die Gesetzesmaterialien). Der Richter hat zu prüfen, ob die Geheimhaltungserklärung noch als vertretbar erscheint. Dies bestimmt sich nach Gegenstand und Inhalt der Akten, Verhandlungen und Untersuchungen. Unerheblich ist insoweit, ob deren Inhalt für die Öffentlichkeit von Interesse ist (BGE 126 IV 236 E. 2d). Ein allfälliges Informationsinteresse der Öffentlichkeit betrifft nicht die Tatbestandsmässigkeit der Veröffentlichung, sondern deren Rechtswidrigkeit, und kann bei der Prüfung des aussergesetzlichen Rechtfertigungsgrundes der Wahrung berechtigter Interessen relevant sein.

1.2 Ein Teil der Lehre nimmt in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ebenfalls an, dass Art. 293 StGB ein formeller Geheimnisbegriff zugrunde liegt (TRECHSEL/VEST, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 2008, Art. 293 N. 4; STRATENWERTH/BOMMER, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II, Straftaten gegen Gemeininteressen, 6. Aufl. 2008, § 51 N. 42; BERNARD CORBOZ, Les infractions en droit suisse, vol. II, 3ème édition 2010, art. 293 CP n. 2; GUIDO JENNY, ZBJV 139/2003 S. 380). Ein anderer Teil der Lehre ist demgegenüber der Auffassung, dass - spätestens seit dem Inkrafttreten von Absatz 3 von Art. 293 StGB beziehungsweise jedenfalls seit dem Urteil Nr. 69698/01 des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vom 10. Dezember 2007 in Sachen Stoll c. Schweiz (CourEDH 2007 - V S. 205) - bei der Auslegung von Art. 293 StGB von einem materiellen Geheimnisbegriff auszugehen ist (DONATSCH/WOHLERS, Strafrecht IV, Delikte gegen die Allgemeinheit, 4. Aufl. 2011, S. 424; MATTHIAS SCHWAIBOLD, Stoll gegen die Schweiz 1 : 6, FP 2008, S. 180 ff., 186; ANDREAS MEILI, Der Geheimnisschutzartikel Art. 293 StGB im Lichte der neueren Gerichtspraxis, Medialex 2000 S. 135 ff., 141). Die Veröffentlichung aus
Verhandlungen erfüllt demnach den Tatbestand von Art. 293 StGB, wenn die veröffentlichte Tatsache ein Ge-

heimnis im materiellen Sinne ist. Ein solches setzt unter anderem voraus, dass ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht. Bei der Prüfung dieser Frage ist das entgegenstehende Informationsinteresse der Öffentlichkeit mitzuberücksichtigen. Wenn dieses gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse überwiegt, ist Letzteres nicht berechtigt, fehlt es somit an einem Geheimnis im materiellen Sinne und ist daher, ungeachtet der Geheimhaltungserklärung, die Veröffentlichung nicht tatbestandsmässig. Bei dieser Betrachtungsweise kommt dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit tendenziell ein grösseres Gewicht zu als auf der Grundlage eines formellen Geheimnisbegriffs. Denn im letztgenannten Fall ist das Informationsinteresse der Öffentlichkeit nur ein Kriterium neben andern bei der Prüfung der Frage, ob die angesichts der Geheimhaltungserklärung tatbestandsmässige Veröffentlichung durch den aussergesetzlichen Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen gerechtfertigt ist, an welchen strenge Anforderungen gestellt werden.

1.3 Der EGMR hat in seinem Urteil Nr. 69698/01 vom 10. Dezember 2007 in Sachen Stoll c. Schweiz (CourEDH 2007 - V S. 205), welches den BGE 126 IV 236 zugrunde liegenden Fall betrifft, erwogen, dass die Bestrafung eines Journalisten mit einer relativ geringfügigen Busse wegen Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen mit Art. 10 EMRK vereinbar ist, wenn im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung der massgebenden Umstände das staatliche Geheimhaltungsinteresse gewichtiger ist als das Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Der EGMR (Grosse Kammer) hat dies bejaht und eine Verletzung von Art. 10 EMRK verneint, nachdem zuvor die 4. Kammer des EGMR mit Entscheid vom 25. April 2006 die EMRK verletzt gesehen hatte.

1.4 Die Vorinstanz lässt offen, ob beim Tatbestand der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen von einem formellen oder einem materiellen Geheimnisbegriff auszugehen ist. Auch auf der Grundlage eines materiellen Geheimnisbegriffs sei der Beschwerdeführer der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen im Sinne von Art. 293 Abs. 1 StGB schuldig zu sprechen, da im konkreten Fall das Geheimhaltungsinteresse des Staates das Informationsinteresse der Öffentlichkeit insgesamt klar überwiege und es daher unerheblich sei, ob die Interessenabwägung im Rahmen der Tatbestandsmässigkeit oder erst unter dem Titel der Rechtswidrigkeit vorgenommen werde. Die Vorinstanz befasst sich mit den relevanten Interessen und wendet dabei einen Prüfmassstab an, der ihres Erachtens im Urteil Nr. 69698/01 des EGMR vom 10. Dezember 2007 in Sachen Stoll c. Schweiz skizziert wird. Die Vorinstanz prüft und gewichtet einerseits das allgemeine staatliche Interesse an der Geheimhaltung von Äusserungen an den Sitzungen der Kommissionen und Unterkommissionen der eidgenössischen Räte sowie das konkrete staatliche Interesse an der Geheimhaltung der Stellungnahmen an der Sitzung vom 17. Februar 2009, deren Veröffentlichung durch den Beschwerdeführer
Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet. Sie prüft und gewichtet andererseits das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an der Information über die Auseinandersetzung zwischen der Vorsteherin des EJPD und dem Bundesanwalt betreffend Kompetenzen und Führung sowie das konkrete Interesse der Öffentlichkeit an der Information über die diesbezüglichen Äusserungen der Vorsteherin des EJPD und zweier Nationalräte. Die Vorinstanz geht von einem sehr grossen allgemeinen und einem gewichtigen konkreten staatlichen Interesse an der Geheimhaltung aus. Sie gewichtet das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit, über das konfliktbeladene Verhältnis zwischen der Vorsteherin des EJPD und dem Bundesanwalt informiert zu werden, als gross. Hingegen besteht ihres Erachtens kein grösseres Interesse der Öffentlichkeit zu erfahren, was die Vorsteherin des EJPD und zwei Mitglieder des Nationalrates an der Kommissionssitzung vom 17. Februar 2009 laut Protokoll wörtlich gesagt haben. Die Vorinstanz gelangt in Abwägung der Interessen zum Schluss, dass das staatliche Geheimhaltungsinteresse das Informationsinteresse der Öffentlichkeit klar überwiegt. Sie begründet dies insbesondere damit, dass einerseits die Veröffentlichung der Äusserungen geeignet
war, die konfliktbeladene Situation eskalieren zu lassen und eine Lösung des Problems zu erschweren, und dass andererseits die Veröffentlichung der Äusserungen nichts wesentlich Neues brachte und nicht geeignet war, einen Beitrag zur öffentlichen Debatte zu diesem Thema zu leisten, welches der Öffentlichkeit aufgrund zahlreicher Publikationen bereits bekannt war.

1.5 Der Beschwerdeführer macht geltend, in Anbetracht des Urteils des EGMR vom 10. Dezember 2007 in Sachen Stoll c. Schweiz sei Art. 293 StGB in Änderung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dahingehend auszulegen, dass diesem Tatbestand ein materieller Geheimnisbegriff zugrunde liege. Die Vorinstanz verletze Art. 10 EMRK respektive Art. 17 BV betreffend die Meinungsäusserungsfreiheit und die davon miterfasste

Medienfreiheit, indem sie das staatliche Geheimhaltungsinteresse höher gewichte als das Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Der Medienfreiheit komme a priori ein besonderes Gewicht zu. Ein Interesse des Staates an der Geheimhaltung vertraulicher Informationen sei nur mit grosser Zurückhaltung zu bejahen. Eine Bestrafung komme bei der gebotenen Berücksichtigung der Meinungsäusserungs- beziehungsweise Medienfreiheit nur in Betracht, wenn die Veröffentlichung in hohem Masse geeignet sei, das Funktionieren des demokratischen Systems nachhaltig zu stören und den staatlichen Interessen einen beträchtlichen Schaden zuzufügen. Das allgemeine Interesse des Staates an der Geheimhaltung der Äusserungen der Teilnehmer an Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen sei entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht gross.
Indiskretionen von Politikerinnen und Politikern gehörten in der Schweiz zum politischen Alltag und würden kaum je verfolgt. Unerheblich sei, dass das Kommissionsgeheimnis in einem Gesetz verankert ist. Auch das konkrete staatliche Geheimhaltungsinteresse sei entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht gewichtig. Die inkriminierte Veröffentlichung sei keineswegs geeignet gewesen, den staatlichen Interessen einen beträchtlichen Schaden zuzufügen. Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz stehe im Übrigen im Widerspruch zur vorinstanzlichen Feststellung, dass die Veröffentlichung nichts wesentlich Neues gebracht habe. Diese Feststellung sei allerdings unrichtig. Der Beschwerdeführer macht im Weiteren geltend, die Veröffentlichung habe das durch Art. 293 StGB geschützte Rechtsgut nicht beeinträchtigt. Die Vorsteherin des EJPD sei nicht Mitglied parlamentarischer Kommissionen, und im Zeitpunkt der Veröffentlichung habe die Kommission noch nicht in der Entscheidphase gestanden. Es gebe keine Anzeichen dafür, dass die inkriminierte Veröffentlichung die Meinungsbildung und Entscheidfindung in der Subkommission hätte beeinflussen und den staatlichen Interessen einen beträchtlichen Schaden hätte zufügen können.

2.
2.1 An der Rechtsprechung, wonach dem Tatbestand der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB) ein formeller Geheimnisbegriff zugrunde liegt, ist festzuhalten. Art. 293 StGB ist im 15. Titel des Strafgesetzbuches betreffend die strafbaren Handlungen gegen die öffentliche Gewalt (Art. 285 bis Art. 295) geregelt. Dieser Titel enthält eine ganze Reihe von Ungehorsamstatbeständen, so etwa Bruch amtlicher Beschlagnahme (Art. 289), Siegelbruch (Art. 290), Verweisungsbruch (Art. 291), Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen (Art. 292), Übertretung eines Berufsverbots (Art. 294), Übertretung des Wirtshaus- und Alkoholverbots (Art. 295). Auch Art. 293 StGB stellt einen Ungehorsam unter Strafe, nämlich die Missachtung der Geheimhaltungserklärung, welche allerdings nicht nur in der Form eines behördlichen Beschlusses, sondern auch durch Gesetz erfolgen kann. Die Bestimmung will den Prozess der Meinungsbildung und Entscheidfindung innerhalb der staatlichen Organe vor Störungen schützen (BGE 126 IV 236 E. 2c/aa mit Hinweisen). Das Tatunrecht liegt in der Missachtung der Geheimhaltungserklärung. Weil es in der Regel nicht schwer wiegt, droht Art. 293 Abs. 1 StGB lediglich Busse an. Es handelt sich also um eine Übertretung.
Ein allfälliges Informationsinteresse der Öffentlichkeit berührt nicht die Vertretbarkeit der Geheimhaltungserklärung und somit nicht die Tatbestandsmässigkeit, sondern die Rechtswidrigkeit der Veröffentlichung und ist allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Rechtfertigungsgründe, im Besonderen des aussergesetzlichen Rechtfertigungsgrundes der Wahrung berechtigter Interessen, von Bedeutung.
2.2
2.2.1 Gemäss Art. 47 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10), in Kraft seit 1. Dezember 2003, sind die Beratungen der Kommissionen vertraulich. Insbesondere wird nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben. Nach Art. 47 Abs. 2 ParlG können die Kommissionen beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen. Gemäss Art. 48 ParlG informieren die Kommissionen die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen.

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3), in Kraft seit 1. Juli 2006, gilt für die Bundesversammlung und ihre Organe, insbesondere die parlamentarischen Kommissionen, nicht (Art. 2 BGÖ e contrario; Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBl 2003 1963 ff., 1985).
2.2.2 Die Stellungnahmen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Kommissionsberatungen sind ungeachtet ihres Inhalts und ihrer Bedeutung sowie des Gegenstands der Beratungen vertraulich. Diese bundesgesetzliche Regelung ist für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend (siehe

Art. 190 BV). Dem Bundesgericht ist es verwehrt, die sich aus Art. 47 Abs. 1 ParlG ergebende Geheimhaltungserklärung im Allgemeinen oder im konkreten Einzelfall in einem Strafverfahren wegen Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB) auf ihre Vertretbarkeit zu prüfen.
2.2.3 Art. 47 Abs. 1 ParlG gilt nicht nur für die darin ausdrücklich genannten Kommissionen, sondern selbstredend auch für die Subkommissionen, welche die Kommissionen gemäss Art. 45 Abs. 2 Satz 1 ParlG aus ihrer Mitte einsetzen können. Art. 47 Abs. 1 ParlG erfasst nicht nur die Mitglieder der Kommissionen, also die Ratsmitglieder (siehe Art. 42 f. ParlG), sondern alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Kommissionssitzungen. Die Bestimmung schützt auch die Stellungnahme eines Mitglieds des Bundesrates in einer Kommissionssitzung. Art. 47 Abs. 1 ParlG ist im Übrigen klar und bedarf keiner Auslegung.

2.3 Der Beschwerdeführer hat, ohne dazu berechtigt zu sein, aus einer durch Bundesgesetz (Art. 47 ParlG) geheim erklärten Verhandlung etwas an die Öffentlichkeit gebracht und dadurch den Tatbestand von Art. 293 Abs. 1 StGB erfüllt.

2.4 Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend (Art. 190 BV). Das Bundesgericht muss mithin die in den Bundesgesetzen enthaltenen Bestimmungen, auch Strafbestimmungen, anwenden, selbst wenn sie gegen Grundrechte verstossen sollten. Es muss sie aber verfassungs- und EMRK-konform auslegen, soweit ein Auslegungsspielraum besteht.
Es ginge über eine verfassungs- beziehungsweise EMRK-konforme Auslegung von Art. 293 StGB weit hinaus, den Anwendungsbereich dieser Strafnorm für Medienschaffende beispielsweise auf Veröffentlichungen zu beschränken, die geeignet sind, die staatlichen Interessen erheblich zu beeinträchtigen oder das Funktionieren der staatlichen Organe empfindlich zu stören (vgl. BGE 126 IV 236 E. 4c; zustimmend GUIDO JENNY, ZBJV 139/2003 S. 380). Dies wäre nicht mehr einschränkende Auslegung des geltenden Rechts, sondern eine Änderung des Gesetzes, mithin Rechtsetzung, welche dem Gesetzgeber vorbehalten ist.
Es ist Sache des Gesetzgebers, darüber zu befinden, ob Art. 293 StGB ersatzlos zu streichen oder zu ändern ist (siehe BGE 126 IV 236 E. 2b und E. 4c).

2.5 Der Beschwerdeführer macht mit Recht nicht geltend, dass das von ihm an die Öffentlichkeit gebrachte Geheimnis von geringer Bedeutung sei und daher der Richter gemäss Art. 293 Abs. 3 StGB von jeglicher Strafe hätte absehen müssen. Er behauptet mit Recht auch nicht, dass die Tat durch den aussergesetzlichen Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen (siehe dazu BGE 126 IV 236 E. 4d mit Hinweis) gerechtfertigt sei.

3.
Der Beschwerdeführer hätte den Tatbestand von Art. 293 Abs. 1 StGB im Übrigen auch erfüllt, wenn man dieser Strafnorm abweichend von der bisherigen Rechtsprechung einen materiellen Geheimnisbegriff zugrunde legen wollte.
3.1
3.1.1 Der Gesetzgeber misst der Vertraulichkeit der Stellungnahmen der Teilnehmer an den Beratungen der parlamentarischen Kommissionen ein erhebliches Gewicht zu. Die Vertraulichkeit wird seit dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes am 1. Dezember 2003 nicht mehr nur in den Geschäftsreglementen des Nationalrates und des Ständerates (Art. 20 Abs. 4 GRN; Art. 15 Abs. 4 GRS), sondern angesichts ihrer Bedeutung auch in Art. 47 Abs. 1 ParlG und damit in einem Bundesgesetz im formellen Sinne stipuliert. Diese Gesetzesbestimmung entspricht Art. 47 des Entwurfs der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (BBl 2001 3467 ff., 3621 ff., 3635). Diese hält in ihrem Bericht zum Gesetzesentwurf fest, dass die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen ein wesentliches Element der Kommissionstätigkeit darstellt und dass der Meinungsbildungsprozess in den Kommissionen möglichst frei und unbeeinträchtigt von Medieneinflüssen stattfinden soll (BBl 2001 3467 ff., 3551). Dabei geht es nicht darum, dass die Beratungen der Kommissionen überhaupt geheim bleiben. Das Parlamentsgesetz sieht vor, dass die Kommissionen die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen informieren (Art. 48 ParlG). Die Geschäftsreglemente der beiden Räte
präzisieren, dass in der Regel über die wesentlichen Beschlüsse mit dem Stimmenverhältnis sowie über die hauptsächlichen, in den Beratungen vertretenen Argumente informiert wird (Art. 20 Abs. 2 GRN; Art. 15 Abs. 2 GRS). Es sollen mithin nicht die Argumente als solche und das Ergebnis der Abstimmung verschwiegen

werden, sondern es soll vertraulich und damit geheim bleiben, wie die einzelnen Teilnehmer argumentiert oder abgestimmt haben.
3.1.2 Gemäss Art. 153 Abs. 4 BV stehen den parlamentarischen Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung hat der Gesetzgeber die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen im Parlamentsgesetz im Vergleich zum früheren Geschäftsverkehrsgesetz neu konzipiert. Es liegt nicht mehr in der Kompetenz des Bundesrates, darüber zu entscheiden, ob er Informationen, die unter das Amtsgeheimnis fallen, an die Kommissionen weitergeben will oder nicht. Vielmehr soll das Parlament als oberste Gewalt selber bestimmen können, welche Informationen es für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Diesem Grundsatz kommt gerade im Bereich der Oberaufsicht des Parlaments grosse Bedeutung zu (Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zum Entwurf des Parlamentsgesetzes, BBl 2001 3467 ff., 3469, 3485 f.). Die Kommissionen und die von ihnen eingesetzten Subkommissionen sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Art. 150 Abs. 1 lit. a ParlG berechtigt, den Bundesrat zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einzuladen und von ihm Berichte zu verlangen. Sie treffen geeignete Vorkehrungen
für den Geheimnisschutz. Sie können insbesondere vorsehen, dass Informationen, die dem Amtsgeheimnis gemäss Artikel 8 ParlG unterstehen, nur einer Subkommission zukommen. Die Ratsmitglieder sind nach Art. 8 ParlG an das Amtsgeheimnis gebunden, sofern sie aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit von Tatsachen Kenntnis haben, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, insbesondere zum Schutz der Persönlichkeit oder mit Rücksicht auf ein hängiges Verfahren, geheim zu halten oder vertraulich sind. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung kann gemäss den Ausführungen im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zum Entwurf des Parlamentsgesetzes unter anderem bezüglich Tatsachen bestehen, deren Bekanntgabe die freie Meinungs- und Willensbildung des Bundesrates, der Bundesverwaltung oder des Bundesgerichts gefährdet oder die Wirksamkeit von wichtigen behördlichen Massnahmen vereitelt (Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl 2001 3467 ff., 3526).
3.1.3 Art. 47 ParlG will die freie Meinungsbildung und Entscheidfindung in den parlamentarischen Kommissionen schützen. Die Sitzungsteilnehmer sollen ihre Standpunkte frei, unbehindert von äusseren Einflüssen und ohne Rücksichtnahmen vertreten können. Die Vertraulichkeit der Beratungen erleichtert es den Sitzungsteilnehmern, einerseits deutlich ihre Meinungen zu äussern und andererseits zunächst eingenommene Positionen aufzugeben und zu Kompromissen Hand zu bieten (vgl. BGE 108 Ia 275 E. 1c zu Art. 22 aGRN). Art. 47 ParlG will einen vor äusseren Einflüssen geschützten, konstruktiven und lösungsorientierten Diskurs innerhalb der staatlichen Organe ermöglichen (MARK STUCKI, Das Parlament - blosse Kulisse oder Mitspieler auf der Medienbühne? LeGes 2003/2 S. 113 ff., 120 f.). Die freie und unbeeinflusste Meinungsbildung und Entscheidfindung innerhalb der staatlichen Organe ist als solche, ungeachtet des Gegenstandes und der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung, ein hochwertiges Schutzgut. Dies ergibt sich auch aus dem Öffentlichkeitsgesetz. Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die freie Meinungs- und Willensbildung einer
diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann. Die Botschaft des Bundesrates zum Öffentlichkeitsgesetz weist darauf hin, dass die frühzeitige Bekanntgabe bestimmter Positionen je nach den Umständen die öffentliche Auseinandersetzung vorzeitig blockieren kann, da es schwieriger ist, seine Meinung im Scheinwerferlicht zu ändern (Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz, BBl 2003 1963 ff., 2007). Gemäss Art. 8 Abs. 4 BGÖ sind amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen in keinem Fall zugänglich. Denn eine Verhandlung kann nicht wirkungsvoll geführt werden, wenn eine Partei von Anfang an gezwungen wäre, ihre Karten auf den Tisch zu legen (Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz, BBl 2003 1963 ff., 2015).

3.2 Gegenstand der Sitzung vom 17. Februar 2009 waren die in die Kritik geratene Amtsführung des Bundesanwalts, Fragen betreffend die Kompetenzen des Bundesanwalts und dessen Kontrolle durch den Bundesrat beziehungsweise die Vorsteherin des EJPD und der aus den diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten resultierende Konflikt. Die Ausführungen der Vorsteherin des EJPD an der Sitzung der Subkommission EJPD/PK der Geschäftsprüfungskommission, welche die Oberaufsicht über das EJPD und die Bundesanwaltschaft ausübt (siehe Art. 52 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 26 Abs. 1 ParlG), waren in diesem Kontext von einer gewissen Brisanz. Eine Veröffentlichung von Äusserungen der Sitzungsteilnehmer, namentlich der Vorsteherin des EJPD, war in diesem Zusammenhang geeignet, die Fronten zu verhärten und die Lösung des Konflikts zu erschweren.

Das staatliche Interesse an der Geheimhaltung war daher im konkreten Fall besonders gross.

3.3 Andererseits bestand ein erhebliches Interesse der Öffentlichkeit, über die Amtsführung des Bundesanwalts und den Konflikt zwischen diesem und der Vorsteherin des EJPD betreffend Amtsführung, Kompetenzen und Kontrolle informiert zu werden. Diese Auseinandersetzung und ihre Gründe waren jedoch der Öffentlichkeit im Zeitpunkt der inkriminierten Tat aufgrund einer umfangreichen Medienberichterstattung bereits bekannt. Die inkriminierte Veröffentlichung trug nichts wesentlich Neues zur Information der Öffentlichkeit bei. Die Tat war daher nicht geeignet, einen Beitrag zur öffentlichen Debatte zu diesem Thema zu leisten.

3.4 Die Abwägung des staatlichen Geheimhaltungsinteresses und des öffentlichen Informationsinteresses im Allgemeinen und im konkreten Fall ergibt, dass das Geheimhaltungsinteresse deutlich überwog, da die inkriminierte Veröffentlichung einerseits nichts wesentlich Neues zur öffentlichen Debatte beitragen konnte und sie andererseits geeignet war, das konfliktbeladene Verhältnis zwischen der Vorsteherin des EJPD und dem Bundesanwalt zusätzlich zu belasten und damit eine Lösung zu erschweren.

Damit bestand ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der vom Beschwerdeführer veröffentlichten Äusserungen, welche unstreitig nicht allgemein bekannt waren und nach dem Willen der Geheimnisträger geheim bleiben sollten.

3.5 Der Schuldspruch wegen Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 293 Abs. 1 StGB) verstösst auch bei Zugrundelegung eines materiellen Geheimnisbegriffs und der damit erforderlichen Interessenabwägung nicht gegen Bundesrecht.

3.6 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt auch, dass die Voraussetzungen für eine Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 10 Ziff. 2 EMRK erfüllt sind. Die in Art. 293 StGB vorgesehene Verurteilung des Beschwerdeführers wegen Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen ist im Sinne von Art. 10 Ziff. 2 EMRK in einer demokratischen Gesellschaft notwendig zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen. Die Verurteilung des Beschwerdeführers zu einer Busse von 400 Franken verstösst nicht gegen Art. 10 EMRK.

4.
Die Beschwerde ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Obergericht des Kantons Zürich, II. Strafkammer, sowie der Schweizerischen Bundesanwaltschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. Januar 2013
Im Namen der Strafrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Mathys

Der Gerichtsschreiber: Näf