Urteilskopf

123 II 371

40. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Juni 1997 i.S. Untersuchungsrichteramt Solothurn gegen Eidgenössische Bankenkommission (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Zulässiges Bundesrechtsmittel. Art. 102 OG, Art. 357 StGB und Art. 252 BStP. Beschwerdebefugnis. Art. 103 OG.

Weigerung der Eidgenössischen Bankenkommission, einen Mitarbeiter in einer Strafsache zur Zeugenaussage zu ermächtigen. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder Beurteilung der Streitigkeit durch die Anklagekammer des Bundesgerichts im Verfahren nach Art. 357 StGB bzw. Art. 252 BStP (E. 1)?

Ein kantonales Untersuchungsrichteramt ist nicht legitimiert zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verweigerung der Ermächtigung (E. 2).

Regeste (fr):
Moyen de droit recevable. Art. 102 OJ, art. 357 CP et art. 252 PPF. Attributions du recours. Art. 103 OJ.

Refus de la Commission fédérale des banques d'autoriser un collaborateur à témoigner dans une affaire pénale. Recevabilité du recours de droit administratif ou soumission du litige à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral selon l'art. 357 CP, respectivement l'art. 252 PPF (consid. 1)?

Un office du Juge d'instruction cantonal n'a pas qualité pour former un recours de droit administratif contre le refus d'autorisation (consid. 2).

Regesto (it):
Rimedio di diritto federale ammissibile nella fattispecie. Art. 102 OG, art. 357 CP e art. 252 PP. Diritto di ricorrere. Art. 103 OG.

Rifiuto della Commissione federale delle banche di autorizzare un collaboratore a testimoniare in materia penale. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo o decisione sulla controversia da parte della Camera d'accusa del Tribunale federale giusta l'art. 357 CP, rispettivamente, l'art. 252 PP (consid. 1)?

L'ufficio di un giudice istruttore cantonale non è legittimato a presentare un ricorso di diritto amministrativo contro il rifiuto dell'autorizzazione (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 372

Das Untersuchungsrichteramt des Kantons Solothurn führt ein Strafverfahren gegen die Verantwortlichen der Solothurner Kantonalbank (SKB) und der (ehemaligen) Bank in Kriegstetten wegen Verdachts der ungetreuen Geschäftsführung eventuell Amtsführung im Zusammenhang mit der Übernahme der Bank in Kriegstetten durch die SKB. Im Rahmen dieses Verfahrens ersuchte das Untersuchungsrichteramt mit Schreiben vom 16.

Juli 1996 die Eidgenössische Bankenkommission, diejenigen Mitarbeiter der Eidgenössischen Bankenkommission vom Amtsgeheimnis zu entbinden, die für diesen Fall Erkenntnisse und Hinweise für die laufende Strafuntersuchung liefern können. Auf Ersuchen der Eidgenössischen Bankenkommission präzisierte das Untersuchungsrichteramt sein Begehren mit Schreiben vom 28. August 1996. Die Eidgenössische Bankenkommission teilte mit Schreiben vom 23. September 1996 dem Untersuchungsrichteramt mit, das Gesuch werde abgelehnt, bot aber an, schriftliche Fragen in einem Amtsbericht zu beantworten. Das Untersuchungsrichteramt Solothurn erhob am 23. Oktober 1996 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, die Verfügung der Eidgenössischen Bankenkommission vom 23. September 1996 sei aufzuheben und die Bankenkommission sei aufzufordern, die Aufhebung des Amtsgeheimnisses zwecks Durchführung erforderlicher Zeugeneinvernahmen zu verfügen, eventualiter sei die Bankenkommission anzuhalten, in Sachen Aufhebung des Amtsgeheimnisses zwecks Durchführung erforderlicher Zeugeneinvernahmen eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen.
Die Eidgenössische Bankenkommission beantragt, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei nicht einzutreten und die Beschwerde sei der Anklagekammer des Bundesgerichts weiterzuleiten und von dieser abzuweisen; eventualiter sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Das Bundesgericht tritt auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ein

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. a) Verfügungen der Eidgenössischen Bankenkommission sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (Art. 98 lit. f OG in Verbindung mit Art. 24 BankG, SR 952.0), sofern nicht ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG vorliegt. Die Bankenkommission

ist der Ansicht, der Entscheid, die Ermächtigung zur Zeugenaussage zu verweigern, stelle keine Verfügung dar. Zudem sei diese Ermächtigung als Rechtshilfehandlung im Sinne von Art. 352 StGB zu betrachten, Anstände darüber somit gemäss 357 StGB in Verbindung mit Art. 252 Abs. 3 BStP von der Anklagekammer des Bundesgerichts zu entscheiden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei daher aufgrund von Art. 102 lit. a OG ausgeschlossen. b) In BGE 86 IV 136 E. 1b S. 139 betrachtete sich die Anklagekammer des Bundesgerichts in einem gleichgearteten Fall als nach Art. 357 StGB zuständig zur Beurteilung. Demgegenüber entschied die Anklagekammer in BGE 102 IV 217 E. 4/5 S. 222 f., der Entscheid einer Bundesbehörde, einer kantonalen Strafuntersuchungsbehörde die Akteneinsicht oder die Ermächtigung zur Zeugenaussage zu verweigern, sei nicht im Verfahren gemäss Art. 357 StGB bzw. Art. 252 Abs. 3 BStP bei ihr, sondern mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (ebenso die nicht publizierten Urteile der Anklagekammer i.S. Schweizerische Bundesanwaltschaft vom 7. April 1992, E. 1e, und der I. Zivilabteilung i.S. Untersuchungsrichteramt Bern vom 27. Juli 1982, E. 2). Demgegenüber nahm das Bundesgericht in BGE 103 Ib 253 E. 3 S. 255 f. an, der Entscheid einer Bundesbehörde, die Aktenherausgabe zu verweigern, stelle keine Verfügung dar, so dass weder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde noch die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat, sondern einzig die Aufsichtsbeschwerde (Art. 71 VwVG) zulässig sei. c) In dem im vorliegenden Fall durchgeführten Meinungsaustausch erklärte sich die Anklagekammer bereit, die Praxis gemäss BGE 102 IV 217 zu verlassen und wieder zu jener nach BGE 86 IV 136 zurückzukehren. Die Angelegenheit kann somit jedenfalls im Verfahren nach Art. 357 StGB bzw. 252 Abs. 3 BStP durch die Anklagekammer des Bundesgerichts beurteilt werden.

2. Ob der Entscheid der Bankenkommission eine Verfügung darstelle und ob die Verwaltungsgerichtsbeschwer-

de aufgrund von Art. 102 lit. a OG zum Verfahren gemäss Art. 357 StGB bzw. Art. 252 Abs. 3 BStP subsidiär sei, kann vorliegend offenbleiben, da, wie nachfolgend zu zeigen ist, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde jedenfalls mangels Legitimation des Beschwerdeführers nicht eingetreten werden kann.
a) Das Gesetz unterscheidet die allgemeine Beschwerdebefugnis (Art. 103 lit. a OG) und die besondere Behördenbeschwerde nach Art. 103 lit. b oder c OG. Es besteht keine besondere bundesrechtliche

Vorschrift, welche im Sinne von Art. 103 lit. c OG den Beschwerdeführer zur Beschwerde ermächtigt. Ebensowenig kann er sich auf Art. 103 lit. b OG berufen, da diese Bestimmung nur für Bundesbehörden gilt. Seine Legitimation kann sich somit einzig aus Art. 103 lit. a OG ergeben. b) Das Bundesgericht hat in einem analogen Fall, auf den sich der Beschwerdeführer beruft, die Beschwerdebefugnis eines Untersuchungsrichteramtes gegen eine Verfügung der Eidgenössischen Bankenkommission bejaht (Urteil der I. Zivilabteilung vom 27. Juli 1982, E. 2). Die Beschwerdegegnerin kritisiert diesen Entscheid (mit Hinweis auf ANDRÉ GRISEL, La commission fédérale des banques sous le regard du juriste, in: 50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht, Zürich 1985, S. 151-165, 160 f.). Die Frage ist erneut zu prüfen. c) Nach Art. 103 lit. a OG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Diese Beschwerdelegitimation ist herkömmlicherweise hauptsächlich auf Private zugeschnitten. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist jedoch auch ein Gemeinwesen nach 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist (BGE 122 II 33 E. 1b S. 36; BGE 120 Ib 89, nicht publizierte E. 1c; BGE 118 Ib 614 E. 1b S. 616; BGE 112 Ib 128 E. 2 S. 130, mit Hinweisen; analog die Praxis der Bundesbehörden zu Art. 48 lit. a VwVG: VPB 59/1995 Nr. 12 S. 86). Das gilt insbesondere dann, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist (BGE 122 II 33 E. 1b S. 36, 382 E. 2b S. 383; BGE 118 Ib 614 E. 1b S. 616). Darüberhinaus ist ein Gemeinwesen legitimiert, wenn es durch die angefochtene Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt ist und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat, so etwa als Gläubiger von Gebühren (BGE 119 Ib 389 E. 2e S. 391), als Inhaber der Baupolizeikompetenz (BGE 117 Ib 111 E. 1b S. 113 f.), als Projektant einer öffentlichen Sportanlage (BGE 112 Ib 564, nicht publizierte E. 2) oder einer Deponie (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts i.S. Kanton Thurgau vom 4. November 1993, E. 1c/aa), als Subventionsempfänger (BGE 122 II 382 E. 2b S. 383; BGE 110 Ib 297 E. 3 S. 304 f.; nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts i.S. Stadt Winterthur vom 6. Juni 1995, E. 2b; VPB 58/1994 Nr. 39 S. 309; VPB 60/1996 Nr. 48 und 49) oder wenn es als kostenmässig involvierte Partei Gewässerschutzmassnahmen anordnet (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts i.S. Gemeinde

Sursee vom 26. März 1986, E. 1c). Desgleichen wird in der Praxis der Verwaltungsbehörden des Bundes zur gleichlautenden Bestimmung von Art. 48 lit. a VwVG die Legitimation des Gemeinwesens bejaht, wenn es diesem um spezifische öffentliche Anliegen geht, z.B. den Schutz seiner Einwohner vor Fluglärm (VPB 39/1975 Nr. 35 S. 101; VPB 54/1990 Nr. 44 S. 280), den Schutz des Grundwassers (VPB 44/1980 Nr. 66 S. 272 f.) oder die Umwandlung einer bedienten in eine unbediente Bahnstation (VPB 43/1979 Nr. 47 S. 225 f.; VPB 44/1980 Nr. 60 S. 247). Demgemäss wird auch in der neueren Lehre die Ansicht vertreten, die allgemeine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens sei zu bejahen, wenn dieses als Träger öffentlicher Aufgaben schutzwürdige, spezifische öffentliche Interessen geltend machen könne und in einem Masse betroffen sei, das die Bejahung der Rechtsmittelbefugnis im als verletzt gerügten Aufgabenbereich rechtfertigen lasse (ATTILIO R. GADOLA,

Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein "abstraktes" Beschwerderecht? AJP 1993 S. 1458-1471, 1468; ALFRED KÖLZ, Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde in der Verwaltungsrechtspflege, ZBl 78/1977 S. 97-142, S. 121 ff.; KÖLZ/HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, S. 151; HANS RUDOLF TRÜEB, Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Diss. Zürich 1990, S. 194 ff.). d) Hingegen begründet nach ständiger Praxis das blosse allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens; insbesondere ist die in einem Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht legitimiert (BGE 122 II 382 E. 2c S. 383; BGE 112 Ia 59 E. 1b S. 62; BGE 111 V 151 E. 2 S. 152; BGE 110 Ib 148 E. 1c S. 154; BGE 108 Ib 167 E. 2a S. 170; BGE 105 Ib 348 E. 5a S. 359; GADOLA, a.a.O., S. 1467; TRÜEB, a.a.O., S. 195). Zur Legitimation genügt also nicht, dass ein Gemeinwesen in einem Bereich, in welchem es zur Rechtsanwendung zuständig ist, eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt, die in Widerspruch steht zu derjenigen einer anderen zuständigen bzw. übergeordneten Behörde oder Instanz. Legitimiert nach Art. 103 lit. a OG sind sodann grundsätzlich nur Gemeinwesen als solche, nicht hingegen einzelne Behörden oder Verwaltungszweige ohne eigene Rechtspersönlichkeit (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts i.S. PTT vom 5. März 1996, E. 1b). Allerdings ist das Bundesgericht auch schon auf eine Beschwerde eines kantonalen Regierungsrates eingetreten (Urteil des Bundesgerichts i.S. Kanton Zug vom 30. September 1996, publiziert in SVR, 1997 BVG 68 207, E. I.2b),

doch handelte es sich dabei in Wirklichkeit um die Beschwerde des Kantons, der durch den Regierungsrat vertreten wurde. e) Vorliegend haben die zuständigen Untersuchungsrichter die Beschwerde klarerweise nicht als Privatpersonen, sondern in ihrer amtlichen Eigenschaft eingereicht. Sie machen das öffentliche Interesse an der Anwendung und Durchsetzung des Strafrechts geltend. Das ist jedoch kein spezifisches hoheitliches Interesse, sondern ein allgemeines Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts und kann nach dem Gesagten keine Beschwerdebefugnis begründen. Legitimiert wäre möglicherweise der Kanton Solothurn als in seinem Vermögen Geschädigter. Doch kann diese Frage offenbleiben, da der Beschwerdeführer nicht im Namen und in Vertretung des Kantons auftritt und als Strafverfolgungsbehörde wohl auch nicht die zuständige Behörde wäre, um Vermögensinteressen des Kantons geltend zu machen.