

**Bundesstrafgericht**

**Tribunal pénal fédéral**

**Tribunale penale federale**

**Tribunal penal federal**



---

Geschäftsnummer: AU.2007.1

## **Entscheid vom 18. Dezember 2007**

### **I. Beschwerdekammer**

---

Besetzung

Bundesstrafrichter Alex Staub, Vorsitz,  
Barbara Ott und Tito Ponti,  
Gerichtsschreiber Stefan Graf

---

Adressat

**BUNDESANWALTSCHAFT**, Postfach, 3003 Bern

---

Gegenstand

Fachliche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft  
(Art. 28 Abs. 2 SGG) – Information der GPK/N über  
Verfahrensakten und anschliessende Präsentation  
bzw. Übergabe

**Sachverhalt:**

- A.** Die I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts nahm im Jahr 2006 Abklärungen betreffend Anklageerhebungen und Ermittlungsmethoden der Bundesanwaltschaft vor, welche mit den als „Anklagen“ bzw. „Ramos“ bekannten Aufsichtszwischenberichten vom 14. Juli 2006 bzw. 18. September 2006 abgeschlossen wurden. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (nachfolgend „GPK“) nahm diese Abklärungen sowie zwei weitere (nicht von der Beschwerdekammer geführte) Untersuchungen zur Bundesanwaltschaft und den übrigen Bundesstrafbehörden zum Anlass, die Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes einer Überprüfung zu unterziehen. Am 26. Juni 2006 beauftragte sie ihre Subkommission EJPB/BK damit, die verschiedenen Untersuchungsberichte zu behandeln und bei Bedarf eigene Abklärungen vorzunehmen. Am 9. Juli 2007 unterbreitete die Subkommission ihren Berichtsentwurf unter anderem der Bundesanwaltschaft zur Stellungnahme; am 14. August 2007 verabschiedete die Subkommission ihren Bericht zu Händen der GPK, welche diesen ihrerseits am 5. September 2007 genehmigte (act. 5 S. 7 f.; <http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ed-gpk-straferfolgung-bund-2007.pdf>).
- B.** Gegenstand des Aufsichtszwischenberichts „Ramos“ bildeten unter anderem die von der Bundesanwaltschaft bzw. der Bundeskriminalpolizei im Ermittlungsverfahren gegen Oskar Holenweger (nachfolgend „Holenweger“) angewandten Ermittlungsmethoden, namentlich der Einsatz einer als „Ramos“ bekannten Vertrauensperson. Dieses gegen Holenweger laufende Verfahren ist gegenwärtig in der Voruntersuchung beim Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt hängig. Der zuständige Untersuchungsrichter erhielt auf ein Rechtshilfeersuchen hin von der Staatsanwaltschaft Stuttgart am 25. Mai 2007 Kopien von Unterlagen, welche von der deutschen Polizei bei Holenweger anlässlich einer Personenkontrolle im März 2007 sichergestellt, kopiert und zu einem in Deutschland geführten Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt genommen wurden. Die Bundesanwaltschaft verlangte als Partei Einsicht in die von Deutschland erhaltenen Akten, was der Untersuchungsrichter gestattete. In der Folge stellte sie im Zusammenhang mit einem Ermittlungsverfahren, das sie wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses gegen Unbekannt führt und für welches der Bundesrat inzwischen einen ausserordentlichen Staatsanwalt eingesetzt hat, Antrag auf Einsicht in dieselben deutschen Akten; auch diesem entsprach der Untersuchungsrichter. Die Dokumente wurden vom damals zuständigen Staatsanwalt kopiert und in das Verfahrensdossier integriert. Am 3. August 2007 bewilligte die Staatsanwaltschaft Stuttgart rechtshilfeweise auch deren Verwendung im Ermittlungsverfahren wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses (act. 4).

- C.** 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 Valentin Roschacher im Juli 2006 stehen und für das laufende Aufsichtsverfahren der Subkommission von Interesse sein könnten. Am 2. August 2007 gab die Staatsanwaltschaft Stuttgart ihr Einverständnis dazu, die Vertreter der GPK über die Existenz und den Inhalt der rechtshilfeweise übergebenen Unterlagen mündlich zu orientieren, gestattete hingegen keine Herausgabe von Unterlagen an die Kommission. Auf Wunsch des Kommissionspräsidenten hin präsentierten Vertreter der Bundesanwaltschaft 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. Auf schriftliches Ersuchen der Subkommission übergab die Bundesanwaltschaft dieser am 21. September 2007 versiegelt diverse Unterlagen, wobei sie darauf hinwies, dass die Unterlagen im Aufsichtsverfahren nicht ohne Einwilligung der deutschen Behörden verwendet werden dürften (act. 4 und 10).
- D.** Der Vorsteher des EJPD orientierte die I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts mit Schreiben vom 26. September 2007 dahingehend, dass im Zusammenhang mit der von der Subkommission EJPD/BK-N geführten Untersuchung Akten, welche Holenweger in Deutschland abgenommen worden seien, näher geprüft würden. Diese Unterlagen sollen sich bei den Akten der gegen Holenweger geführten Voruntersuchung befinden und der Subkommission von der Bundesanwaltschaft zur Einsicht angeboten worden sein. Es stelle sich die Frage, ob die Bundesanwaltschaft dazu befugt gewesen sei. Der Vorsteher des EJPD ging dabei davon aus, dass diese Frage die Kompetenz der fachlichen Aufsicht beschlage (act. 1).
- E.** Mit Zwischenentscheid vom 24. Oktober 2007 erklärte sich die I. Beschwerdekammer als in der Sache zuständig und trat im Rahmen der fachlichen Aufsicht über die Bundesanwaltschaft auf die Anzeige ein (act. 6). Die Bundesanwaltschaft wurde bereits vorab im Hinblick auf die Zuständigkeitsfrage zur Stellungnahme und Beantwortung bestimmter Fragen aufgefordert (act. 3). Am 5. Oktober 2007 reichte die Bundesanwaltschaft ihre schriftliche Stellungnahme ein (act. 4). Der GPK und ihrer Subkommission wurden diese Stellungnahme und die Anzeige des Vorstehers des EJPD am 25. Oktober 2007 zur Vernehmlassung zugestellt. Die GPK liess sich

mit Eingabe vom 23. November 2007 innert erstreckter Frist vernehmen; die Subkommission nahm nicht separat Stellung (act. 10).

### **Die I. Beschwerdekammer zieht in Erwägung:**

1. Die I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts führt die Aufsicht über die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei und die Voruntersuchung in Bundesstrafsachen (Art. 28 Abs. 2 SGG, SR 173.71; Art. 9 Abs. 2 des Reglements für das Bundesstrafgericht vom 20. Juni 2006, SR 173.710). Die fachliche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft obliegt damit der I. Beschwerdekammer. In administrativer Hinsicht untersteht der Bundesanwalt der Aufsicht des Bundesrates (Art. 14 Abs. 1 BStP). Auf Grundlage der Mitteilung des Vorstehers des EJPD und der Stellungnahme der Bundesanwaltschaft erklärte sich die Beschwerdekammer mit Entscheid vom 24. Oktober 2007 in der vorliegenden Angelegenheit als sachlich zuständig (Sachverhalt lit. E). In ihrer Stellungnahme vom 23. November 2007 bestätigte die GPK die Sachverhaltsdarstellung der Bundesanwaltschaft gemäss Stellungnahme vom 5. Oktober 2007 als in allen Belangen zutreffend und korrekt (act. 10 S. 1).
2. Das Strafgerichtsgesetz regelt das Aufsichtsverfahren in verfahrensmässiger und materieller Hinsicht nicht. Bei Anzeigen bzw. Beschwerden im Bereich der Aufsicht entscheidet die Beschwerdekammer frei, ob sie auf diese eintreten und welche Folge sie ihnen geben will; ein Anspruch auf justizmässige Behandlung besteht nicht. Als Aufsichtsbehörde tritt sie nur auf Anzeigen bzw. Beschwerden ein, welche einen offensichtlichen Verstoss gegen klare Bestimmungen oder wesentliche Verfahrensvorschriften zum Gegenstand haben, oder wenn eine wiederholte oder mutmasslich wiederholte Verletzung klarer materieller oder formeller Vorschriften vorliegt. Partikuläre oder isolierte Fragen können auf diesem Wege hingegen nicht zur Sprache gebracht werden. In der Praxis dient die Aufsichtsbeschwerde dazu, die übergeordnete Aufsichtsbehörde zu veranlassen, von ihrer Aufsichts- und Disziplinargewalt Gebrauch zu machen und gegen Rechts- und Pflichtverletzungen von Justizfunktionären einzuschreiten (TPF BA.2005.1 vom 23. Mai 2005 E. 2, 3; BA.2005.9 vom 16. November 2005 E. 2; BA.2007.4 vom 19. Juli 2007 E. 1.2). Die fachliche Aufsicht unterscheidet sich von der gerichtlichen Aufsicht im Einzelfall mithin darin, dass sie sich auf das allgemeine Verhalten oder auf Verhaltensweisen der beaufsichtigten Behörde bezieht und nicht auf bestimmte Sachlagen, welche Gegenstand einer Beschwerde gemäss Art. 105<sup>bis</sup> BStP und Art. 28 Abs. 1 lit. a

SGG bilden können (vgl. Geschäftsbericht 2006 des Bundesstrafgerichts, S. 18; Aufsichtszwischenbericht „Ramos“ der Beschwerdekammer, S. 8).

**3.**

**3.1** Die Bundesanwaltschaft führt aus, dass im Rahmen der Abklärungen der GPK bzw. deren Subkommission mehrere ihrer Mitarbeiter befragt worden seien und sie mehrmals um schriftliche Beantwortung von Fragen und Präzisierungsfragen zu den Umständen im Zusammenhang mit dem Rücktritt von altBundesanwalt Valentin Roschacher sowie um Herausgabe von Unterlagen ersucht worden sei. Diesen Ersuchen sei sie jeweils nachgekommen. Schliesslich sei sie ersucht worden, den Berichtsentwurf der GPK auf seine formelle und materielle Vollständigkeit und Richtigkeit hin zu überprüfen. Im Rahmen dieses Ersuchens um Stellungnahme und innerhalb der angesetzten Frist habe sich der stellvertretende Bundesanwalt Claude Nicati verpflichtet gesehen, den Sekretär der GPK mündlich darüber zu orientieren, dass die Bundesanwaltschaft in einem ihrer laufenden Ermittlungsverfahren auf weitere Unterlagen gestossen sei, welche im Zusammenhang mit dem Auftrag der Subkommission von Interesse sein könnten. In der Folge fand die im Sachverhalt unter lit. C geschilderte Präsentation diverser der aus Deutschland stammenden Unterlagen statt (act. 4 S. 2 f.).

**3.2** Vorliegend stellt sich mit Blick auf das konkrete Ermittlungsverfahren, aus welchem die für die Präsentation verwendeten Unterlagen stammen, die Frage nach einer allfälligen Verletzung des Untersuchungsgeheimnisses. Die Beschwerdekammer äussert sich zwar nicht im Sinne einer Genehmigungsinstanz zur Frage, ob im Rahmen eines Ermittlungs- oder Untersuchungsverfahrens bestimmte Auskünfte an Dritte – zum Beispiel an die administrative Aufsichtsbehörde – erteilt werden dürfen. Geheimnisherr ist grundsätzlich der verfahrensleitende Staatsanwalt bzw. Untersuchungsrichter, welcher allein – in Kenntnis der gesamten Verfahrensakten – und nach Abwägung der entgegenstehenden Interessen zu entscheiden hat, welche Auskünfte erteilt werden können. Im Zusammenhang mit der Kontrolle der ordnungsgemässen Führung der Strafverfahren ist die Frage, ob die Strafverfolgungsbehörden in Beachtung geltenden Rechts Auskünfte über laufende Verfahren erteilen, jedoch als Teil der materiellen Aufsicht zu verstehen, da eine wesentliche Verfahrensvorschrift des Bundesstrafprozesses im Raume steht, wie nachfolgend aufzuzeigen ist. Das Ermittlungsverfahren ist nach schweizerischer Rechtsauffassung in der Regel geheim, und zwar sowohl gegenüber den Verfahrensbeteiligten als auch gegenüber der Öffentlichkeit. Im Untersuchungsverfahren kann für wichtige Prozesshandlungen den Verfahrensbeteiligten im Sinne der Parteiöffentlichkeit das Recht zur Teilnahme eingeräumt werden; im Übrigen ist die Untersuchung

weitgehend geheim. Ohne diese Einschränkung wären die Abklärung der Straftat und die Ermittlung der Täterschaft gefährdet sowie die persönlichen Verhältnisse des Beschuldigten, dessen Verantwortung in keiner Weise feststeht, verletzt. In Bezug auf die Publikumsöffentlichkeit ist festzuhalten, dass die Unterrichtung der Allgemeinheit durch allgemeine Mitteilungen oder Benachrichtigung von Kriminalberichterstatern statthaft ist, wenn diese Vorkehrungen vom Untersuchungszweck her unbedingt und zwingend geboten sind. Diese muss jedoch stets unter Wahrung des Persönlichkeits-schutzes und des Verhältnismässigkeitsprinzips geschehen (vgl. hierzu HAUSER/SCHWERI/HARTMANN, Schweizerisches Strafprozessrecht, 6. Aufl., Basel 2005, S. 235 f. N. 5 ff.; SCHMID, Strafprozessrecht, 4. Aufl., Zürich 2004, N. 155 ff.). Die Bundesstrafprozessordnung äussert sich nicht generell zum Untersuchungsgeheimnis. Sie sieht jedoch diesbezüglich die (Publikums-)Öffentlichkeit der Hauptverhandlung vor den Strafgerichten des Bundes vor (Art. 24 Abs. 1 BStP), woraus geschlossen werden kann, dass das Verfahren im Übrigen grundsätzlich geheim ist. Mit Bezug auf die Parteiöffentlichkeit regelt sie, dass der Beschuldigte und sein Verteidiger die Akten der Untersuchung einsehen können, soweit dadurch der Untersuchungszweck nicht gefährdet wird (Art. 116 BStP). Vorliegend ist davon auszugehen, dass die in Frage stehenden Aktenstücke für die Feststellung des Sachverhalts bzw. als Beweismittel relevant sein können, da die Bundesanwaltschaft sie erst nach erfolgter Einsichtnahme zu den Akten eines hängigen Ermittlungsverfahrens nahm (Art. 101 Abs. 2 BStP; Sachverhalt lit. B). Sie bilden somit Teil jener Verfahrensakten und fallen unter das strafprozessuale Untersuchungsgeheimnis. Art. 102<sup>quater</sup> BStP äussert sich explizit zur Frage der Zulässigkeit der Bekanntgabe solcher Daten aus dem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren.

**3.3** Vorab ist festzuhalten, dass die in Frage stehende Aktenpräsentation im Zusammenhang mit laufenden aufsichtsrechtlichen Abklärungen der Oberaufsichtsbehörde erfolgte und sich auf einzelne Aktenstücke beschränkte. Die Frage der allfälligen Verletzung des Untersuchungsgeheimnisses kann daher nicht losgelöst von den Rechten und Pflichten der Oberaufsichtsbehörde und der von ihr zu beaufsichtigenden Behörden beurteilt werden.

**3.3.1** Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 169 Abs. 1 BV). Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein (Art. 153 Abs. 1 BV). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt (Art. 153 Abs. 4 BV). Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungs-

pflichten entgegengehalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV). Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen erhielten mit der Bundesverfassung vom 18. April 1999 Verfassungsrang und wurden in dem Sinne verstärkt, dass im Konfliktfall die Kontrollbehörde und nicht der Kontrollierte über deren Ausübung entscheidet, mithin das Ratspräsidium bei gewöhnlichen Kommissionen bzw. die Aufsichtskommissionen selber statt der Bundesrat (vgl. Art. 150 Abs. 5 und Art. 153 Abs. 4 ParlG; AUBERT/MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zürich 2003, Art. 153 BV N. 13, Art. 169 BV N. 17 f.; *Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz*, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 [zitiert: Bericht SPK], BBI 2001 S. 3467 ff., insbesondere S. 3469, 3482, 3485 f.; vgl. dazu Stellungnahme des Bundesrates vom 22. August 2001, BBI 2001 S. 5428 ff., insbesondere S. 5432 ff.; SÄGESSER, *Parlamentsgesetz: Kommissionsentwurf und Stellungnahme des Bundesrates*, S. 2 {auf <http://www.bk.admin.ch/themen/gesetz/01327/index.html>}). Die Delegationen der Aufsichtskommissionen verfügen damit über ein verfassungsunmittelbares Informationsrecht in Form eines uneingeschränkten Auskunfts- und Akteneinsichtsrechts (Aufhebung der Geheimhaltungspflichten) (LÜTHI, in: EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, Zürich 2002, Art. 153 BV N. 10, und MASTRONARDI, a.a.O., Art. 169 BV N. 52). Gemäss dem Bericht SPK verlangt der Grundsatz in Art. 153 Abs. 4 BV vom Gesetzgeber, dass die Informationsrechte der Aufgabenerfüllung der Kommissionen dienen und somit auf die Funktionen der Kommissionen zugeschnitten sein müssen (BBI 2001 S. 3485). Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) üben die Oberaufsicht über die Geschäftsführung gemäss Art. 26 Abs. 1, 3 und 4 ParlG aus, also über jene des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 52 Abs. 1 ParlG). Sie legen dabei den Schwerpunkt auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit (Art. 52 Abs. 2 ParlG). Sie können ausserdem den Geschäftsprüfungsdelegationen besondere Aufträge übertragen (Art. 53 Abs. 3 ParlG), namentlich wenn ihre Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen (Art. 153 Abs. 5 ParlG).

**3.3.2** Der Bundesanwalt stand von der Schaffung der Bundesanwaltschaft im Jahr 1889 bis zum Inkrafttreten der sogenannten Effizienzvorlage (EffVor) am 1. Januar 2002 unter der Aufsicht und Leitung des Bundesrates, vorbehältlich der Anträge vor Gericht (Art. 14 aBStP). Mit der Effizienzvorlage wurde die Bundesanwaltschaft in fachlicher Hinsicht der Aufsicht der Anklagekammer des Bundesgerichts unterstellt (Art. 11 BStP in der Fassung vom 22. Dezember 1999, AS 2001 3308); diese wird seit 1. April 2004 von

der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts ausgeübt (Art. 28 Abs. 2 SGG; vgl. vorne E. 1). In administrativer Hinsicht wurde die Bundesanwaltschaft unter der Aufsicht des Bundesrates belassen (Art. 14 Abs. 1 BStP in der seit 1. Januar 2002 geltenden Fassung). Der Bundesrat führte dazu in der Botschaft vom 28. Januar 1998 aus, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft habe sich auf administrative Belange zu beschränken, da eine Staatsanwaltschaft nach zeitgemässer Auffassung im funktionellen Bereich unabhängig sein müsse und neu umfassende Beschwerdemöglichkeiten an die Anklagekammer des Bundesgerichts (heute: I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts) vorgesehen würden. Er habe indessen schon früher betont, dass das Aufsichts- und Leitungsrecht des Bundesrates während eines Bundesstrafverfahrens vor allem dann von praktischer Bedeutung werde, wenn der Bundesanwalt selbst pflichtwidrig gegen die Legalität verstossen sollte, wobei es zweifellos nicht Aufgabe des Bundesrates sei, den einzelnen Fall betreffende Weisungen zu erteilen und die entsprechende Verantwortung zu übernehmen; er beschränke sich deshalb auf die Dienstaufsicht (BBI 1998 S. 1529 ff., S. 1552). Mit diesem schon seit geraumer Zeit äusserst zurückhaltenden Gebrauch des sogenannten externen Weisungsrechts gegenüber der Bundesanwaltschaft folgte der Bundesrat der Tendenz, nach welcher die Rolle und Stellung einer Staatsanwaltschaft deren Unabhängigkeit von Politik und Verwaltung erfordert (BÄNZIGER/LEIMGRUBER, Das neue Engagement des Bundes in der Strafverfolgung, Bern 2001, S. 142). Die per 1. Januar 2002 eingeführte Zweiteilung der Aufsicht – administrativ durch die Exekutive, bezüglich gerichtspolizeilicher Tätigkeit durch die Justiz – gilt grundsätzlich für das gesamte Personal der Bundesanwaltschaft (BBI 1998 S. 1553). Demzufolge und angesichts der Unabhängigkeit des Bundesanwalts bei der Anklageerhebung vor Gericht (Art. 14 Abs. 2 BStP) verbietet sich eine Einsichtnahme der administrativen Aufsichtsbehörde in Akten hängiger Ermittlungsverfahren. Zu diesem Schluss gelangt implizit auch die GPK im Bericht vom 5. September 2007, indem sie ausführt, dass mit der Trennung zwischen administrativer und fachlicher Aufsicht – und der strikten Einhaltung der Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden – die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft sichergestellt werden soll, und sie mit Bezug auf die materielle Aufsicht festhält, dass es das Aufsichtsrecht der Beschwerdekammer erlaube, „sich jederzeit etwelche Akten zustellen zu lassen und auf diese Weise über die Untersuchungsmethoden zu wachen“ (act. 5 S. 90 f.).

**3.3.3** Die GPK skizzierte im Bericht vom 5. September 2007 die Ausgangslage ihrer Untersuchung und legte derselben sechs Fragestellungen zugrunde (act. 5 S. 7 ff.). Nebst den erwähnten Aufsichtszwischenberichten der Beschwerdekammer bildete die vom Vorsteher des EJPD veranlasste Administrativuntersuchung in der Bundesanwaltschaft (Bericht „Lüthi“ vom

15. September 2007) sowie die Situationsanalyse EffVor (Bericht „Uster“ vom 31. August 2006) Grundlage ihrer Abklärungen. Ausserdem wurde eine Aufsichtseingabe der Bundesanwaltschaft vom 19. Juli 2006 im Zusammenhang mit dem Aufsichtszwischenbericht „Anklagen“ der Beschwerdekammer behandelt. 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 (Bericht SPK, BBI 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 Bundesanwaltschaft 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 Anbieten 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 Bundesanwaltschaft 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, ZBI 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 Bundesanwaltschaft 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 Bundesanwaltschaft 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 Bundesanwaltschaft 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, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, AJP 2002, 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 (vgl. vorne E. 3.2). Dies entspricht denn auch der in Art. 102<sup>quater</sup> BStP enthaltenen 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 Ermitt-

lungsverfahrens 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 Bundesanwaltschaft mit der Präsentation und Herausgabe von Akten eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegenüber der GPK bzw. deren Subkommission das Untersuchungsgeheimnis in objektiver Hinsicht verletzt hat.
  
- 4.** Zu prüfen ist sodann, ob seitens der fachlichen Aufsicht Massnahmen erforderlich sind.
  - 4.1** Vorab ist festzuhalten, dass Art. 156 Abs. 3 ParlG, wonach Personen im Dienst des Bundes auf Grund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber einer Kommission keinerlei Nachteil erwachsen und infolge von Aussagen ein Verfahren gegen sie nur nach Anhörung der betreffenden Kommission eröffnet werden dürfe, im Rahmen der fachlichen Aufsicht der Beschwerdekammer keine Bedeutung zukommen kann. Die GPK hält selber fest, dass die Beschwerdekammer, wenn sie Mängel bei der Bundesanwaltschaft feststellt, die nötigen Abklärungen vornimmt – was vorliegend erfolgt ist – und alle erforderlichen Massnahmen von Amtes wegen anordnet (act. 5 S. 90). Solche Massnahmen bezwecken die Sicherstellung der Rechtmässigkeit der Verfahrensführung; sie haben weder disziplinarischen noch strafrechtlichen Charakter und können daher der betroffenen Person zum Vorneherein nicht zum Nachteil gereichen (vgl. Bericht SPK, BBl 2001 S. 3607). In der Regel richten sich Massnahmen der Beschwerdekammer in Form einer fachlichen Weisung an die Bundesanwaltschaft als Ermittlungsbehörde, selbst wenn die Mängel bloss im Verhalten einzelner Mitarbeiter festgestellt wurden, oder es wird allenfalls eine konkrete Anweisung im Einzelfall erteilt. Allfällige aufsichtsrechtliche Massnahmen im fachlichen Bereich sind demnach vorliegend ohne weiteres zulässig. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nicht gegenüber der GPK gemachte Aussagen im Raume stehen – solche liegen der Beschwerdekammer nicht vor –, sondern einzig die Tatsache der Aktenpräsentation und –herausgabe.
  
  - 4.2** Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bundesanwaltschaft bzw. einzelne ihrer Mitarbeiter der Oberaufsichtsbehörde im Rahmen von deren Aufsichtstätigkeit systematisch Einsicht in Akten hängiger Verfahren ge-

währen würden. Der Oberaufsichtsbehörde wurden nur wenige ausgewählte Aktenstücke aus einem einzelnen Ermittlungsverfahren präsentiert und übergeben. Es liegt mithin weder eine besonders gravierende noch eine andauernde Verletzung des Untersuchungsgeheimnisses vor; es handelt sich vielmehr um einen – wenn auch nicht unbedeutenden – Einzelfall. Zudem war der Bundesanwaltschaft bekannt, dass die GPK bzw. deren Subkommission auch die Umstände des Rücktritts von altBundesanwalt Roschacher in ihre Abklärungen einbezog. Letzterer war aufgrund des Einsatzes der Vertrauensperson Ramos, welcher unter anderem zu einer Strafuntersuchung gegen Holenweger führte, erheblicher öffentlicher Kritik ausgesetzt, und die Beschwerdekammer führte in der Folge generelle Abklärungen über die Untersuchungsmethoden der Bundesanwaltschaft durch. Es ist bei dieser Sachlage und auch in Berücksichtigung des Auftretens der Subkommission, welche die direkte Herausgabe von Aktenstücken verlangt hat, sowie der Stellungnahme der GPK, nach welcher die Bundesanwaltschaft recht- und pflichtgemäss gehandelt hat, nachvollziehbar bzw. in subjektiver Hinsicht entschuldbar, dass die Bundesanwaltschaft die Dokumente, welche in Deutschland bei Holenweger beschlagnahmt worden sind, als von möglicher Bedeutung für die laufenden Untersuchungen der GPK erachtete und dieser unmittelbar Einsicht gewährte. Über die vorliegende Klarstellung in Bezug auf Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses hinaus sind daher keine Massnahmen erforderlich.

**4.3** Nach dem Gesagten sind seitens der fachlichen Aufsicht keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen anzuordnen.

**5.** Es sind keine Kosten zu erheben.

**Demnach erkennt die I. Beschwerdekammer:**

1. Die Bundesanwaltschaft hat mit der Präsentation und Herausgabe von Akten eines hängigen gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegenüber der GPK des Nationalrates objektiv das Untersuchungsgeheimnis verletzt.
2. Seitens der fachlichen Aufsicht sind keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen anzuordnen.
3. Es werden keine Kosten erhoben.

Bellinzona, 4. Januar 2008

Im Namen der I. Beschwerdekammer  
des Bundesstrafgerichts

Der Vorsitzende:

Der Gerichtsschreiber:

**Zustellung an**

- Bundesanwaltschaft, Bundesanwalt Erwin Beyeler, Postfach, 3003 Bern
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf (administrative Aufsichtsbehörde), Bundeshaus West, 3003 Bern
- GPK Nationalrat (Oberaufsichtsbehörde), 3003 Bern