



zu 11.489

Parlamentarische Initiative Aufhebung von Artikel 293 StGB

**Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates
vom 23. Juni 2016**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 23. September 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 23. Juni 2016¹ betreffend die parlamentarische Initiative 11.489 «Aufhebung von Artikel 293 StGB» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. September 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

¹ BBl 2016 7329

Stellungnahme

1 Ausgangslage

1.1 Entstehung

Die parlamentarische Initiative 11.489 «Aufhebung von Artikel 293 StGB» wurde am 30. September 2011 von Nationalrat Josef Lang eingereicht und am 14. Dezember 2011 von Nationalrat Geri Müller übernommen. Sie lautet wie folgt: «Artikel 293 StGB (Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen) ist aufzuheben.»

Nach Artikel 293 Absatz 1 des Strafgesetzbuchs² (StGB) wird 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». Damit die Tat strafbar ist, muss sie mit Wissen und Willen ausgeübt worden sein. Nach Absatz 3 desselben Artikels kann der Richter «von jeglicher Strafe absehen, wenn das an die Öffentlichkeit gebrachte Geheimnis von geringer Bedeutung ist».

Der Initiant hielt fest, dass Artikel 293 StGB im Widerspruch zu Artikel 10 der Konvention vom 4. November 1950³ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) betreffend die Meinungsäusserungsfreiheit steht.

Am 13. November 2014 nahm die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) einen zwei Varianten umfassenden Vorentwurf zur Änderung des StGB mit 18 zu 6 Stimmen an:

- Variante A (von der Mehrheit der RK-N unterbreitet): Artikel 293 StGB ermöglicht den Gerichtsbehörden, das Geheimhaltungsinteresse und die Interessen, die eine Information der Öffentlichkeit gebieten, gegeneinander abzuwägen. Für den Fall, dass das Veröffentlichungsinteresse stärker wiegt als das Geheimhaltungsinteresse, sieht er Strafflosigkeit (und nicht bloss Strafbefreiung) vor.
- Variante B (von der Minderheit der RK-N unterbreitet): Artikel 293 StGB wird ersatzlos gestrichen.

Zu diesem Vorentwurf wurde eine Vernehmlassung durchgeführt, die vom 8. Dezember 2014 bis zum 31. März 2015 dauerte.

Am 23. Juni 2016 nahm die RK-N Kenntnis von den Vernehmlassungsergebnissen und beschloss, die endgültige Fassung des Entwurfs und den Bericht zur betreffenden parlamentarischen Initiative zuhanden des Bundesrates anzunehmen. Mit 16 zu 5 Stimmen hat sie sich für die Anpassung von Artikel 293 StGB (Variante A) und gegen dessen Aufhebung (Variante B) entschieden. In der Gesamtabstimmung beantragte die RK-N ihrem Rat einstimmig, den Entwurf in Form der Variante A anzunehmen.

² SR 311.0

³ SR 0.101

Die RK-N wurde bei ihren Arbeiten gemäss Artikel 112 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ (ParlG) vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterstützt.

Mit Schreiben vom 19. August 2016 hat die RK-N den Bundesrat gestützt auf Artikel 112 Absatz 3 ParlG um eine Stellungnahme zum erwähnten Bericht bis am 7. Oktober 2016 gebeten.

1.2 Antrag der Kommission

Die RK-N möchte Artikel 293 StGB, der dem Schutz des Meinungsbildungsprozesses der Behörden dient, beibehalten. Sie ist jedoch der Ansicht, dass der Wortlaut der Bestimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Einklang gebracht werden muss, indem den Gerichtsbehörden ermöglicht wird, das Geheimhaltungsinteresse und die Interessen, welche eine Information der Öffentlichkeit gebieten, gegeneinander abzuwägen, und indem Strafflosigkeit (und nicht bloss die Möglichkeit der Strafbefreiung) vorgesehen wird, wenn das Veröffentlichungsinteresse stärker wiegt als das Geheimhaltungsinteresse.

Die RK-N misst dem Schutz des freien Meinungsbildungsprozesses der Behörden einen hohen Stellenwert zu. Sie ist der Meinung, dass durch ihren Antrag die wichtige Schutzwirkung von Artikel 293 StGB bezüglich des Geheimnisschutzes, des Persönlichkeitsschutzes (Art. 8 EMRK) sowie des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) erhalten werden kann.

1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Eine klare Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer hat sich für die Variante A ausgesprochen. 25 Kantone, eine politische Partei (CVP) und 8 Vertreter der interessierten Kreise – namentlich der Strafverfolgungsbehörden – begrüsst diese Variante. Eine politische Partei (SP) und 12 Vertreter der interessierten Kreise – namentlich der Medien – unterstützten die Variante B. Zwei politische Parteien (FDP, SVP) und 3 Vertreter der interessierten Kreise lehnten sowohl Variante A als auch Variante B ab; sie unterstützten hingegen die Beibehaltung des geltenden Rechts. Die Befürworter der Varianten A und B stützten sich im Wesentlichen auf die Argumente des Berichts der RK-N vom 13. November 2014⁵ zu ihrem in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind Gegenstand eines Berichts.⁶

⁴ SR 171.10

⁵ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > PK

⁶ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > PK

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der von der RK-N ihrem Rat vorgeschlagene Artikel 293 StGB weist insbesondere folgende Merkmale auf:

- Damit die Tat straflos bleibt, muss das Veröffentlichungsinteresse stärker gewogen haben als das Geheimhaltungsinteresse, was sachlich gerechtfertigt ist. Das bedeutet auch, dass die Strafverfolgungsbehörden eine eingehende Interessenabwägung vornehmen müssen, um festzustellen, ob eine Verurteilung berechtigt ist. Mit dieser Lösung wird ausserdem erreicht, dass Personen, die ein Geheimnis veröffentlichen wollen, abwägen müssen, ob die Veröffentlichung einer sensiblen Information angebracht ist.

In bestimmten Fällen wird die Interessenabwägung für die betroffenen Personen anspruchsvoll sein, und es ist nicht einfach vorherzusehen, welche Praxis die Gerichte in Bezug auf die Veröffentlichung konkreter Informationen entwickeln werden. Wie bereits beim Wortlaut des geltenden Artikels 293 Absatz 3 StGB muss eine gewisse Rechtsunsicherheit in Kauf genommen werden. Denn nur eine relativ offen formulierte Gesetzesregelung lässt in den verschiedenen möglichen Anwendungsfällen angemessene Entschiede zu.

Namentlich folgende Kriterien können für die Interessenabwägung beigezogen werden: der Beitrag der strittigen Veröffentlichung zu einer Debatte von allgemeinem Interesse (insbesondere ob es sich um einen Beitrag zur öffentlichen Debatte über ein Thema von öffentlichem Interesse handelt oder ob lediglich die Neugier eines bestimmten Zielpublikums befriedigt oder ein unnötiger Skandal aufgebauscht werden soll); die konkreten Interessen, beispielsweise eines Staates, die zur Begründung der Geheimhaltung geltend gemacht werden (insbesondere die Notwendigkeit der Vertraulichkeit und die Folgen der Veröffentlichung im konkreten Einzelfall); die Art und Weise, wie die betreffenden Informationen in die Hände des Täters gelangt sind (insbesondere ob sie rechtmässig oder unrechtmässig beschafft wurden); Form bzw. Inhalt der fraglichen Veröffentlichung (insbesondere Beachtung der berufsethischen Grundsätze, Handeln in Treu und Glauben, Richtigkeit des Sachverhalts, Sachlichkeit, Darlegung des Zusammenhangs, Aufmachung, Wortwahl, Motiv und Beachtung der Unschuldsvermutung); der Einfluss der strittigen Veröffentlichung auf den Verlauf eines Strafverfahrens (insbesondere im Hinblick auf die Gefahr der Verdunkelung sowie des Verschwindenlassens oder Verfälschens von Beweisen, auf die Unschuldsvermutung gegenüber den Beschuldigten sowie auf die Meinungsbildung und die Entscheidungsfindung der Justizbehörden); die Beeinträchtigung des Privat- und Familienlebens einer beschuldigten Person (in Bezug auf persönliche Informationen – insbesondere zu ihrer Identität, ihrer körperlichen und psychischen Integrität, ihrer sexuellen Orientierung und ihrem

Bild –, bei denen eine Person zu recht erwarten kann, dass sie nicht ohne ihr Einverständnis veröffentlicht werden).⁷

- Die nach dem geltenden Absatz 3 für das Gericht bestehende Möglichkeit, von jeglicher Strafe abzusehen, wird entsprechend dem Modell der Artikel 119, 133 Absatz 2, 187 Absatz 2 oder 320 Absatz 2 StGB durch einen Strafflosigkeitsgrund ersetzt. So soll der Täter nicht strafbar sein – es wird nicht einfach von jeglicher Strafe abgesehen –, wenn das Veröffentlichungsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwog. Die fakultative Strafbefreiung wird somit durch die Strafflosigkeit ersetzt. Anstatt die beschuldigte Person der betreffenden Tat schuldig zu sprechen und auf eine Strafe zu verzichten, wird das Gericht mit dem vorgeschlagenen Absatz 3 die Person folglich nicht für schuldig erklären (und demnach ebenfalls keine Strafe erlassen).
- Der vorgeschlagene neu formulierte Artikel 293 StGB dient weiterhin dem Schutz der Tätigkeit der Legislativ-, Exekutiv- und Justizbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden. Indem der Meinungsbildungsprozess der Behörden gewahrt wird, wird sichergestellt, dass diese effektiv und unabhängig arbeiten können.
- Auch an einem (Straf-, Zivil- oder Verwaltungs-)Verfahren beteiligte Privatpersonen (Beschuldigte, Opfer, Zeugen usw.) werden weiterhin vor einer ihnen schädlichen Verbreitung von Informationen geschützt (Schutz des Rechts auf einen fairen Prozess, Durchsetzung des Prinzips der Unschuldsvermutung, Achtung der Persönlichkeitsrechte der Verfahrensbeteiligten, namentlich der Opfer; Art. 6 und 8 EMRK).
- Namentlich in Ergänzung zu Artikel 267 StGB sowie zu den Artikeln 86 und 106 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927⁸ trägt der vorgeschlagene neu formulierte Artikel 293 StGB dazu bei, die gesetzliche Regelung zur strafrechtlichen Ahndung der Verbreitung von Geheimnissen zu bewahren.
- Mit dem Artikel lässt sich ausserdem weiterhin die staatliche Pflicht erfüllen, aktive Massnahmen zum Schutz des Privatlebens einer beschuldigten Person in einem Strafverfahren zu treffen (Art. 8 EMRK)⁹.
- Der Wortlaut von Artikel 293 StGB selbst wird an das anwendbare Recht, insbesondere an die betreffende Rechtsprechung des Bundesgerichts, angepasst.

Mit der Änderung von Artikel 293 StGB, welche die RK-N ihrem Rat vorschlägt, wird der Wortlaut der Bestimmung selbst zudem in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bezüglich der EMRK-

⁷ Siehe namentlich das Urteil 6P.153/2006 des Bundesgerichts, das Urteil der Grossen Kammer vom 10. Dez. 2007 im Fall Stoll gegen die Schweiz und das Urteil der Grossen Kammer vom 29. März 2016 im Fall Bédat gegen die Schweiz.

⁸ SR 321.0

⁹ Siehe das Urteil der Grossen Kammer vom 29. März 2016 im Fall Bédat gegen die Schweiz.

konformen strafrechtlichen Ahndung der Veröffentlichung von Geheimnissen¹⁰ gebracht. Der Vorschlag der RK-N ist somit unproblematisch. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum geltenden Artikel 293 StGB¹¹ – die der EMRK entspricht¹² – es bereits ermöglicht und dazu verpflichtet, diese Bestimmung so anzuwenden, wie es die Änderung vorsieht.

Im Übrigen ist der Bundesrat wie die RK-N der Ansicht, dass Artikel 293 StGB beibehalten werden muss. Dabei sei festgehalten, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einer solchen Bestimmung weiterhin eine Legitimität zuerkennt. Der Bundesrat begrüsst den Entscheid der RK-N, anders als von der parlamentarischen Initiative gefordert auf die Aufhebung der Bestimmung zu verzichten.

3 Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat hat den von der RK-N unterbreiteten Entwurf zur Änderung des Strafgesetzbuchs zur Kenntnis genommen; er stellt keinen Antrag noch hat er eine besondere Bemerkung dazu anzubringen.

¹⁰ Siehe namentlich das Urteil der Grossen Kammer vom 10. Dez. 2007 im Fall Stoll gegen die Schweiz.

¹¹ Siehe namentlich BGE 126 IV 236 und das Urteil 6P.153/2006 des Bundesgerichts.

¹² Siehe namentlich das Urteil der Grossen Kammer vom 10. Dez. 2007 im Fall Stoll gegen die Schweiz und das Urteil der Grossen Kammer vom 29. März 2016 im Fall Bédaf gegen die Schweiz.