

Bundesstrafgericht

Tribunal pénal fédéral

Tribunale penale federale

Tribunal penal federal



Geschäftsnummer: BB.2006.124

Entscheid vom 22. Januar 2007

I. Beschwerdekammer

Besetzung

Bundesstrafrichter Emanuel Hochstrasser, Vorsitz,
Alex Staub und Tito Ponti,
Gerichtsschreiber Stefan Graf

Parteien

KANTON BERN, vertreten durch das Amt für Sozial-
versicherung und Stiftungsaufsicht,
Beschwerdeführer

gegen

SCHWEIZERISCHE BUNDESANWALTSCHAFT,
Beschwerdegegnerin

Gegenstand

Beschwerde gegen Einstellungsverfügung in Sachen
A. et al. (Art. 120 Abs. 4 BStP)

Sachverhalt:

- A.** Im Zusammenhang mit der mutmasslich unrechtmässigen Gewährung von individuellen Krankenkassenprämienverbilligungen durch A. im Rahmen seiner Tätigkeit als Mitarbeiter des Amtes für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht des Kantons Bern (nachfolgend „ASVS“) hat das Eidg. Untersuchungsrichteramt am 19. Februar 2004 die gegen A. (et al.) geführte Voruntersuchung auf den Tatbestand des Amtsmissbrauchs gemäss Art. 312 StGB ausgedehnt. Am 23. Juni 2005 wurde diesbezüglich auch gegen B. die Strafverfolgung eröffnet wegen Helfenschafft zu Amtsmissbrauch (Art. 312 i.V.m. Art. 25 StGB), evtl. Helfenschafft zu ungetreuer Amtsführung (Art. 314 i.V.m. Art. 25 StGB).

Am 31. Oktober 2006 verfügte die Schweizerische Bundesanwaltschaft (nachfolgend „Bundesanwaltschaft“) die Einstellung des Verfahrens gegen A. wegen Art. 312 StGB im Zusammenhang mit seiner damaligen Tätigkeit im ASVS sowie gegen B. wegen Art. 312 evtl. 314 StGB, beides i.V.m. Art. 25 StGB (act. 4).

- B.** Mit Beschwerde vom 14. November 2006 beantragte das ASVS die Aufhebung der Verfügung und verlangte die Aufnahme des Strafverfahrens gegen A. im Zusammenhang mit seiner damaligen Tätigkeit im ASVS sowie gegen B. wegen Art. 312 StGB evtl. Art. 314 StGB, beides i.V.m. Art. 25 StGB (act. 1).

In ihrer Beschwerdeantwort vom 30. November 2006 beantragte die Bundesanwaltschaft die kostenfällige Abweisung der Beschwerde (act. 5).

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien sowie auf die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den rechtlichen Erwägungen eingegangen.

Die I. Beschwerdekammer zieht in Erwägung:

- 1.**
- 1.1** Gegen die Einstellung des Verfahrens können der Geschädigte und das Opfer, unabhängig davon, ob es Zivilansprüche geltend macht, innert zehn Tagen bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts Beschwerde führen (Art. 120 Abs. 4 BStP). Im Bundesstrafverfahren ist der Geschädigte

Partei, wenn er privatrechtliche Ansprüche aus der strafbaren Handlung geltend macht (Art. 34 BStP).

- 1.2 Die Teileinstellungsverfügung vom 31. Oktober 2006 wurde von der Beschwerdegegnerin am 3. November 2006 per Post versandt und wurde dem Beschwerdeführer somit frühestens am 4. November 2006 zugestellt (act. 1.1). Die Postaufgabe der Beschwerde am 14. November 2006 erfolgte somit innerhalb der gesetzlichen Beschwerdefrist von zehn Tagen. Der Beschwerdeführer ist im vorliegenden Strafverfahren Geschädigter und somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

2.

- 2.1 Gemäss Art. 312 StGB werden Mitglieder einer Behörde oder Beamte, die ihre Amtsgewalt missbrauchen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen oder einem andern einen Nachteil zuzufügen, bestraft.

Der Gesetzeswortlaut stellt klar, dass entgegen der deutschen Marginalie (treffender französisch „abus d'autorité“; italienisch „abuso di autorità“) nicht der Missbrauch des Amtes, sondern derjenige der Amtsgewalt tatbestandsmässig ist. Letztere umfasst gemäss der einschränkenden Auslegung der Lehre und Rechtsprechung lediglich Machtbefugnisse (französisch „pouvoirs“; italienisch „poteri“), die dem Amtsträger durch das Amt verliehen werden. Machtbefugnisse zeichnen sich durch die Berechtigung aus, Zwang auszuüben. Unerheblich bleibt, ob die Befugnisse dem Amtsträger durch Gesetz, Reglement oder aufgrund eines Auftrags einer Behörde zustehen. Keine Machtbefugnisse liegen hingegen bei Untergebenen vor, die ohne Delegation der Amtsgewalt Verfügungen konkret vollziehen (vgl. zum Ganzen HEIMGARTNER, Basler Kommentar, Basel 2003, N. 4 zu Art. 312 StGB m.w.H.).

Ein Missbrauch der Amtsgewalt liegt vor, wenn der Täter die verliehenen Machtbefugnisse unrechtmässig anwendet, indem er Kraft seines Amtes hoheitliche Verfügungen trifft oder auf andere Art Zwang ausübt, wo dies nicht geschehen dürfte (vgl. HEIMGARTNER, a.a.O., N. 5 zu Art. 312 StGB, BGE 114 IV 41, 42; 108 IV 49 m.w.N.; STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 5. Aufl., Bern 2000, § 57 N. 9). Der restriktiven Auslegung des Bundesgerichts folgend, liegt kein Missbrauch der Amtsgewalt darin, dass Amtsträger ihre Befugnisse missbrauchen, Zwang aufzulösen; ebenso wenig Kompetenzüberschreitungen durch pflichtwidrige Handlungen, die nicht in Ausübung hoheitlicher

Gewalt erfolgen. Ferner ist auch der Missbrauch der Befugnis, Verfügungen zu Lasten des Gemeinwesens vorzunehmen, nicht als tatbestandsmässig zu qualifizieren (vgl. zum Ganzen HEIMGARTNER, a.a.O., N. 8 f. zu Art. 312 StGB m.w.H.).

- 2.2** Gemäss Art. 314 StGB werden Mitglieder einer Behörde oder Beamte, die bei einem Rechtsgeschäft die von ihnen zu wahren öffentlichen Interessen schädigen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen, bestraft. Hierbei erscheint als Handeln bei einem Rechtsgeschäft nur dasjenige Handeln, das sich auf ein privatrechtliches Geschäft, insbesondere einen Vertrag bezieht (vgl. NIGGLI, Basler Kommentar, Basel 2003, N. 19 zu Art. 314 StGB m.w.H.).
- 2.3** Wer zu einem Verbrechen oder einem Vergehen vorsätzlich Hilfe leistet, kann milder bestraft werden (Art. 25 StGB). Die Gehilfenschaft bezieht ihren Unrechtsgehalt massgeblich aus der Haupttat, zu der sie beiträgt. Die Strafbarkeit der Gehilfenschaft ist daher grundsätzlich von einer Haupttat abhängig und in diesem Sinne „akzessorisch“ (vgl. hierzu FORSTER, Basler Kommentar, Basel 2003, N. 3 ff. zu Art. 26 StGB).

3.

- 3.1** Die Beschwerdegegnerin führte in ihrer Einstellungsverfügung aus, dass A. mit den im EDV-System EVOK ausgelösten Prämienverbilligungen und der nachfolgenden Mitteilung an die begünstigten Personen keine hoheitliche Handlung vorgenommen habe, weshalb der objektive Tatbestand des Art. 312 StGB nicht erfüllt sei. Bei diesem Ergebnis falle eine Gehilfenschaft zum Amtsmissbrauch durch B. mangels Akzessorietät ausser Betracht. Weiter sei gegen A. nie ein Verfahren betreffend ungetreuer Amtsführung (Art. 314 StGB) eröffnet worden und er sei deswegen am 10. Oktober 2006 (und auch nachher) nicht angeklagt worden, weshalb das gegen B. eventualiter eröffnete Verfahren wegen Gehilfenschaft zur ungetreuen Amtsführung ebenfalls einzustellen sei.

Um die Rechtmässigkeit der angefochtenen Einstellungsverfügung zu prüfen, ist vorab die Frage zu beantworten, ob A. durch die mutmasslich illegale Gewährung von Krankenkassenprämienverbilligungen den Tatbestand des Art. 312 StGB erfüllt hat.

- 3.2** Gemäss Art. 65 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) gewähren die Kantone Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Im Kan-

ton Bern obliegt die Durchführung dieser Bundesaufgabe dem ASVS, welches der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion (JGK) unterstellt ist (Art. 21 des bernischen Gesetzes vom 6. Juni 2000 betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung [EG KUMV; BSG 842.11] sowie Art. 16 lit. c der bernischen Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion [Organisationsverordnung JGK, OrV JGK; BSG 152.221.131]). Der Anspruch auf Prämienverbilligung wird erstinstanzlich durch das ASVS festgestellt, und zwar in der Regel von Amtes wegen oder in besonderen Fällen auf Antrag der Bürgerinnen und Bürger hin (Art. 24 EG KUMV sowie Art. 13 der bernischen kantonalen Krankerversicherungsverordnung vom 25. Oktober 2000 [KKVV; BSG 842.111.1]). Der Entscheid des ASVS kann auf dem Rechtsweg durch Einsprache und anschliessend durch Verwaltungsbeschwerde an die JGK angefochten werden (Art. 34 EG KUMV sowie Art. 60 und 62 Abs. 1 lit. a des bernischen Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). Zur Erfüllung der gesetzlichen Prämienverbilligung betreibt das ASVS ein elektronisches Datenverarbeitungssystem EVOK (Art. 32 EG KUMV). Dieses dient dem ASVS als Arbeitswerkzeug, das eine effiziente Bearbeitung der Geschäftsvorfälle erlaubt. Bei der Bearbeitung von Anträgen auf Prämienverbilligung können so die Sachbearbeitenden selbstständig Anspruch und Höhe von Prämienverbilligungsbeiträgen festlegen oder ablehnen. Zum Kreis dieser Sachbearbeitenden habe gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers auch A. gehört. Sein Wirken im Zusammenhang mit der Gewährung von Prämienverbilligungen sei somit im Rahmen einer hoheitlichen Amtshandlung erfolgt.

Die Beschwerdegegnerin kommt demgegenüber in ihrer Beschwerdereplik unter Hinweis auf ihr gegenüber erteilte telefonische Auskünfte des Abteilungsleiters des ASVS (act. 5.2) zum Schluss, dass A. als damaliger Sachbearbeiter zwar die Kompetenz gehabt habe, Mitteilungen gemäss Art. 14 KKVV zu versenden, ihm innerhalb des ASVS jedoch keine Verfügungskompetenz zugekommen sei. Sei der Erlass einer Verfügung notwendig gewesen, so sei diese durch einen vorgesetzten Mitarbeiter des ASVS erlassen worden. Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 312 StGB, wonach „nur derjenige die Amtsgewalt missbrauche, welcher die Machtbefugnisse, die ihm sein Amt verleihe, unrechtmässig anwende, d.h. kraft seines Amtes verfüge oder Zwang ausübe, wo es nicht geschehen dürfe“, könne im vorliegenden Fall nur von einem blossen Missbrauch des Amtes gesprochen werden, welcher für die Tatbestandsmässigkeit des Art. 312 StGB gerade nicht ausreiche. Eine schlichte Mitteilung, auch wenn sie schliesslich bindende Kraft sowohl für die Behörde als

auch für den Bürger habe, stelle keine anfechtbare Verfügung dar. Das für eine Verfügung wichtige Element der Erzwingbarkeit fehle bei einer Prämienerbilligungsmittelteilung nach Art. 14 Abs. 1 KKV. Insbesondere könne die Mitteilung nicht gegen den Willen des Bürgers durchgesetzt werden, weshalb in diesem Fall eben eine Verfügung erlassen werden müsse, da nur diese einen Zwangscharakter aufweise. Als Konsequenz daraus, dass A. als Sachbearbeiter nur habe Mitteilungen versenden können und keine Verfügungskompetenz besessen habe, habe er nicht über die für Art. 312 StGB erforderlichen Machtbefugnisse verfügt. Wo keine Machtbefugnisse vorhanden seien, könnten solche auch nicht missbraucht werden.

- 3.3** Dass A. innerhalb des ASVS keine Kompetenz zum Erlass formeller Verfügungen innegehabt hat, ist unbestritten. Jedoch stellt sich im vorliegenden Fall allenfalls die Frage, ob die von A. verfassten Mitteilungen betreffend Prämienerbilligungen Verfügungscharakter aufweisen. Im bernischen Verwaltungsrecht gilt allgemein der Grundsatz des Vorranges der Verfügung. Art. 49 Abs. 1 VRPG besagt, dass die zuständige Behörde öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse von Amtes wegen oder auf Gesuch hin mit einer Verfügung regelt, es sei denn, das Gesetz sehe ausdrücklich etwas anderes vor oder verweise zur Streiterledigung auf den Klageweg. Auf Grund des Art. 14 KKV und der darin gemachten Unterscheidung zwischen schriftlicher Mitteilung (Abs. 1) und Verfügung (Abs. 2) liegt der Schluss nahe, dass die Mitteilungen keinen Verfügungscharakter aufweisen. Zu bedenken ist jedoch, dass begrifflich für die Verfügung im bernischen Verwaltungsrecht das Gleiche zu gelten hat wie im Bundesverwaltungsrecht, auch wenn das VRPG im Gegensatz zum VwVG keine begriffliche Umschreibung enthält. Demnach gilt die Verfügung als individueller, an eine Einzelperson gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (vgl. BVR 2006 481, 486 E. 3.1 m.w.H.). Ob einer Mitteilung gemäss Art. 14 Abs. 1 KKV das Element der Erzwingbarkeit im Falle, dass sie unwidersprochen bleibt, tatsächlich abgeht, wie die Beschwerdegegnerin ausführt, erscheint fraglich, kann aber für die Beurteilung des vorliegenden Falles letztlich offen bleiben.

Selbst wenn man der Mitteilung nach Art. 14 Abs. 1 KKV Verfügungscharakter zusprechen würde, ist festzuhalten, dass die zur Anzeige gebrachten Sachverhalte durchwegs Fälle von ungerechtfertigt gewährten und somit zu Lasten der öffentlichen Hand ausbezahlten Prämienerbilligungen darstellen. Praxis und herrschende Lehre schränken aber den Tatbestand des Amtsmissbrauchs gemäss Art. 312 StGB dahingehend ein, dass nur der Missbrauch von Amtsgewalt bzw. Machtbefugnissen als Berechtigung,

Zwang auszuüben, nicht jedoch der Missbrauch der Befugnis, Verfügungen zu Lasten des Gemeinwesens zu erlassen, unter diesen Tatbestand fallen (vgl. HEIMGARTNER, a.a.O., N. 4 f. und 9 zu Art. 312 StGB). A. hat durch sein Wirken den Tatbestand des Art. 312 StGB nicht erfüllt, weshalb die angefochtene Verfügung, soweit sie das Verfahren gegen A. betrifft, nicht zu beanstanden ist.

3.4 Da es an einer zur Anklage gebrachten Haupttat des Amtsmissbrauchs fehlt, entfällt ohne weiteres auch der gegen B. erhobene Vorwurf der hierzu geleisteten Helferschaft. Dasselbe gilt im Ergebnis auch für das gegen B. wegen allfälliger Helferschaft zu ungetreuer Amtsführung gemäss Art. 314 i.V.m. Art. 25 StGB geführte Verfahren. Da gegen A. der Vorwurf der ungetreuen Amtsführung mangels einem zur Erfüllung des objektiven Tatbestandes notwendigen privatrechtlichen Handelns bisher gar nie erhoben wurde, entfällt mangels Akzessorietät auch der gegen B. erhobene Vorwurf einer hierzu geleisteten Helferschaft. Die angefochtene Verfügung ist somit auch betreffend das gegen B. geführte Verfahren nicht zu beanstanden.

3.5 Die Beschwerde erweist sich somit insgesamt als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

4. Gemäss Art. 156 Abs. 2 OG i.V.m. Art. 132 Abs. 1 BGG und Art. 245 BStP (in der Fassung vom 19. Dezember 2003) dürfen dem Bund, Kantonen oder Gemeinden in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt werden, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, das Bundesstrafgericht in Anspruch nehmen oder wenn gegen deren Verfügungen in solchen Angelegenheiten Beschwerde geführt worden ist.

Im vorliegenden Fall drängt sich ein Abweichen von der allgemeinen Regel nicht auf, weshalb keine Kosten erhoben werden.

Demnach erkennt die I. Beschwerdekammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.

Bellinzona, 22. Januar 2007

Im Namen der I. Beschwerdekammer
des Bundesstrafgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Zustellung an

- Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht des Kantons Bern
- Schweizerische Bundesanwaltschaft

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben.