Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.741/2004 /bie

Urteil vom 6. April 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

1. A._____,
vertreten durch Fürsprecher Peter und Eva Saluz,
2. B._____,
3. C._____,
vertreten durch Fürsprecher Ronald Frischknecht,
Beschwerdegegner,
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Gegenstand
Ermächtigung zur Strafverfolgung (Art. 15 VG),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 29. November 2004.

Sachverhalt:
A.
Am 18. August 2003 erhob Fürsprecher X._____, Leiter des Rechtsdienstes des Bundesamtes W._____ im Folgenden: Bundesamt), beim Eidgenössischen Finanzdepartement Aufsichtsbeschwerde gegen die Amtsleitung wegen wiederholten Versuchs der Nötigung, Persönlichkeitsverletzung und Anstalten Treffens zum Missbrauch ihrer Amtsführungs- und Organisationsbefugnisse. In der Folge leitete das Eidgenössische Finanzdepartement am 24. September 2003 eine Administrativuntersuchung im Sinne von Art. 7 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 72.220.111.3) ein und beauftragte Fürsprecher Z._____ mit der Untersuchung der Vorwürfe.
B.
Aufgrund einer Strafanzeige von X._____ vom 26. September 2003 eröffnete die Schweizerische Bundesanwaltschaft am 8. Dezember 2003 gegen A._____, Direktor des Bundesamtes, B._____, Vizedirektor des Bundesamtes, sowie C._____, Abteilungsleiterin Objektmanagement des Bundesamtes, ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der (versuchten) Nötigung (Art. 181 StGB), des versuchten Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB) sowie der ungetreuen Amtsführung (Art. 314 StGB).
Da der Anzeiger zugleich beim Untersuchungsrichteramt Bern-Mittelland eine identische Strafanzeige gegen dieselben Personen eingereicht hatte, wurde das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, in welchem die Beschuldigten, mehrere Zeugen (darunter auch der Beschwerdeführer als Anzeiger) sowie eine Reihe von Auskunftspersonen von der Bundesanwaltschaft bzw. der Bundespolizei einvernommen wurden, gesamthaft durch die Bundesanwaltschaft geführt (Art. 18 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege [BStP]; SR 312.0). Im Verlauf des Ermittlungsverfahrens wurden insbesondere auch Hausdurchsuchungen im Bundesamt (Arbeitsplätze, Büros und Computer der Beschuldigten), an den Wohnorten der Beschuldigten sowie bei der D._____ AG vorgenommen und verschiedene Beweismittel beschlagnahmt.
Am 23. August 2004 beantragte die Schweizerische Bundesanwaltschaft dem Eidgenössischen

Justiz- und Polizeidepartement, sie zur Strafverfolgung der drei Beschuldigten zu ermächtigen, was dieses am 29. November 2004 ablehnte.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 20. Dezember 2004 beantragt X._____ dem Bundesgericht, die Ermächtigungsverfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 29. November 2004 aufzuheben und die Schweizerische Bundesanwaltschaft zur Strafverfolgung der drei Beschuldigten zu ermächtigen.
Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beantragt, die Beschwerde abzuweisen.
Die drei Beschuldigten beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gemäss Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32), bedarf die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, ausgenommen wegen Widerhandlungen im Strassenverkehr, einer Ermächtigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Gegen die Verweigerung der Ermächtigung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig (Art. 15 Abs. 5 VG, Art. 100 Abs. 1 lit. f OG).
Zuständig für den Entscheid über die Ermächtigung zur Strafverfolgung von Angestellten des Bundes ist die Bundesanwaltschaft; sie holt vor ihrem Entscheid die Stellungnahme der Amtsleitung oder der entsprechenden Oberbehörde ein (Art. 7 Abs. 1 der Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.321; im Folgenden: Verordnung). Soll indessen das Ermittlungsverfahren durch die Bundesanwaltschaft durchgeführt oder die Ermächtigung verweigert werden, stellt die Bundesanwaltschaft dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Antrag (Art. 7 Abs. 1 lit. c und d der Verordnung), welches in diesem Fall entscheidet.
2.
2.1 Die Legitimation zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich im hier interessierenden Bereich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ausschliesslich nach Art. 103 OG. Gegen die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Bundesbeamten ist daher - neben Personen, Organisationen und Behörden, die das Bundesrecht (ausdrücklich) zur Beschwerde ermächtigt (lit. c), sowie den hier nicht in Frage stehenden Berechtigten im Sinne von Art. 103 lit. b OG - zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. a); zur Beschwerdeführung genügt dabei auch ein bloss faktisches Interesse (BGE 112 Ib 350 E. 2c S. 352). Vorausgesetzt wird jedoch sowohl bei Art. 103 lit. a OG als auch beim gleichlautenden Art. 48 lit. a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG]; SR 172.021) grundsätzlich ein schutzwürdiges eigenes, persönliches Anfechtungsinteresse. Ein solches Interesse hat zunächst der (schon nach dem nach wie vor geltenden Art. 15 Abs. 5bis VG [Urteil 2A.379/2004 vom 9. November 2004] legitimierte) Verletzte, der die Bestrafung des Beamten verlangt. Legitimiert
sind darüber hinaus Personen, die stärker als jedermann betroffen sind und zur Streitsache in einer besonderen, beachtenswert nahen Beziehung stehen (vgl. BGE 130 II 514 E. 1 und 2.2.1).
2.2 Soweit die angefochtene Verfügung die versuchten Nötigungen zum Nachteil von E._____ und F._____, den versuchten Amtsmissbrauch zum Nachteil von G._____ sowie die ungetreue Amtsführung zum Vorteil der D._____ AG betrifft, ist der Beschwerdeführer dadurch offensichtlich persönlich nicht stärker betroffen als jedermann und somit nicht zur Beschwerde legitimiert. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten, soweit sie diese Sachverhalte und Straftatbestände betrifft.
3.
3.1 Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement weist in der angefochtenen Verfügung darauf hin, dass die in Frage stehenden, allenfalls strafbaren Handlungen bereits im Rahmen von mehreren Aufsichtsbeschwerden angezeigt worden seien, die zu einer Administrativuntersuchung im Bundesamt geführt hätten. In seinem Schlussbericht komme der mit der Untersuchung beauftragte Fürsprecher Z._____ zur Folgerung, die behaupteten Nötigungshandlungen könnten nicht bestätigt werden. Da keine Dienstpflichtverletzungen festgestellt wurden, sei auch keine Disziplinaruntersuchung eingeleitet worden. Was die Vorwürfe der versuchten Nötigung und des versuchten Amtsmissbrauchs angehe, so seien in den Akten, neben den sich widersprechenden Aussagen des Beschwerdeführers und der Beschuldigten, keine weiteren Beweismittel mit Anhaltspunkten enthalten, die diese Straftatbestände als erfüllt erscheinen liessen. Nach Prüfung der Unterlagen erschienen diese vielmehr als offensichtlich nicht erfüllt.
3.2 Der Beschwerdeführer rügt im Zusammenhang mit der versuchten Nötigung und dem versuchten Amtsmissbrauch zunächst eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts. Er beanstandet, das

Departement habe als Beweismittel mit Anhaltspunkten für die angezeigten Straftaten sowohl die direkten Zeugen H._____ und F._____ sowie die indirekten Zeugen G._____ und Y._____ als auch die mit der Anzeige vorgelegten Beweisurkunden "übersehen". Die Bundesanwaltschaft habe nur ihn und die Beschuldigten befragt.
Dazu ist zu bemerken, dass die Bundesanwaltschaft ein recht umfangreiches, gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren geführt hat, in dessen Verlauf zahlreiche Erhebungen vorgenommen und verschiedene Beweismassnahmen getroffen worden sind. Der vom Beschwerdeführer angerufene Zeuge F._____ wurde dabei von der Bundespolizei als Auskunftsperson befragt. Dass die vom Beschwerdeführer in der Anzeige genannten Zeugen von der Bundesanwaltschaft nicht bzw. nicht als solche befragt worden sind, kann der Beschwerdeführer nicht im Ermächtigungsverfahren beanstanden. Dies hätte er im Ermittlungsverfahren der Bundesanwaltschaft mit den dafür vorgesehenen Rechtsmitteln (vgl. insb. den am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Art. 105bis Abs. 2 BStP: Beschwerde gegen alle Amtshandlungen und wegen Säumnis des Bundesanwalts an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts) tun müssen (vgl. Roland Hauenstein, Die Ermächtigung in Beamtenstrafsachen des Bundes, Bern 1995, S. 193 f., noch zur früheren Rechtslage mit blossem Rechtsbehelf); wie weit er dies noch nachholen kann, ist hier nicht zu prüfen. Das Departement hatte seinen Entscheid ausschliesslich gestützt auf die Stellungnahme der Oberbehörde (hier des Eidgenössischen Finanzdepartements) sowie
insbesondere den Antrag und die Akten der Bundesanwaltschaft zu treffen. Dabei hatte es zwangsläufig auch eine (teilweise antizipierte) Beweiswürdigung vorzunehmen. Inwiefern diese willkürlich erfolgt sein sollte, legt der Beschwerdeführer nicht dar. Es ist zudem nicht zu erkennen, was die vom Beschwerdeführer erwähnten "diversen Zeugen" oder "diversen Beweisurkunden" in Bezug auf die beiden hier allein in Frage stehenden Delikte zusätzlich zu den direkt an den fraglichen Ereignissen beteiligten und auch bereits befragten Personen konkret belegen könnten. Der Beschwerdeführer zeigt dies nicht auf. Die von ihm angeführten Anzeigebeilagen 1 bis 7 ergeben jedenfalls offensichtlich keine weiteren entscheidenden Aufschlüsse über die in Frage stehenden Vorgänge anlässlich der Besprechungen vom 8. bzw. 19. November 2002; inwiefern G._____, H._____ und die Ehefrau des Beschwerdeführers, die er in diesem Zusammenhang in der Anzeige als Zeugen anrief, zur weiteren wesentlichen Klärung des Sachverhaltes hätten beitragen sollen, führt der Beschwerdeführer nicht aus und ist auch nicht ersichtlich. Die Rüge der unrichtigen Sachverhaltsfeststellung erweist sich somit als unbegründet.
3.3 Was die behauptete versuchte Nötigung durch A._____ und B._____ betrifft (Beschwerde Ziff. 6 S. 13 ff.), so ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer im Oktober von seinem Vorgesetzten auf der Stufe C qualifiziert wurde. Bei einer solchen Qualifikation, die hier nicht zu überprüfen ist, sind gemäss Art. 42 Abs. 1 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3) Entwicklungsmassnahmen, die Zuweisung einer weniger anforderungsreichen Stelle oder andere geeignete Massnahmen zu treffen. Gegenüber der dem Beschwerdeführer nach seiner eigenen Darstellung "angedrohten Degradierung" vom Chef zum Sachbearbeiter des Rechtsdienstes war er nicht wehrlos, denn er hätte die seines Erachtens sachlich ungerechtfertigte personalrechtliche Anordnung auf dem Rechtsweg anfechten können. Die "Androhung" ist somit nicht ein ernstlicher Nachteil im Sinne von Art.181 StGB, mit dem der Beschwerdeführer in seiner Handlungsfähigkeit beschränkt worden wäre. Sie ist vielmehr bloss die (mögliche) personalrechtliche Konsequenz der vorangegangenen Qualifikation. Das gilt auch für die vom Beschwerdeführer behauptete Kündigungsandrohung für den Fall, dass er der Herabstufung zum Sachbearbeiter nicht zustimme. Denn die Zuweisung
einer weniger anforderungsreichen Stelle setzt das Mitwirken des Betroffenen voraus, andernfalls bessere Leistungen, bei deren Ausbleiben ohnehin zu kündigen ist (Art.42 Abs.1 BPV, letzter Satz), kaum erbracht und auch nicht überprüft werden können. Zudem bildet - neben der mangelnden Eignung - die fehlende Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit einen ordentlichen Kündigungsgrund (Art.12 Abs.6 lit.c und d des Bundespersonalgesetzes vom 24.März 2000 [BPG; SR172.220.1]). Es ist unter diesen Umständen in den beanstandeten "Androhungen" keine strafrechtlich bedeutsame Nötigung zu erkennen, die über die ohnehin vorgesehenen personalrechtlichen Vorkehren hinausgehen würde. Das Departement durfte in dieser Hinsicht daher ohne Bundesrechtsverletzung annehmen, eine versuchte Nötigung liege insofern offensichtlich nicht vor.
3.4 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass ihm A._____ angeboten habe, er erhalte eine Qualifikation A, wenn er ihm sage, bis wann er "hier weg" sei. Diese Aufforderung zu kündigen, sei ebenfalls als Nötigungsversuch zu betrachten (Beschwerde Ziff.7 S.15f.).
Auch darin kann (gegebenenfalls) keine Nötigung erblickt werden, denn der Beschwerdeführer hatte aufgrund seiner Qualifikation C, die - wie bereits gesagt - hier nicht zu überprüfen ist, die Möglichkeit, als Sachbearbeiter weiterhin im Rechtsdienst tätig zu sein. Die Offerte, ihm für den Fall, dass er kündige - entgegen der nach wie vor als richtig erachteten Qualifikation C, an welcher festgehalten

wurde - eine Qualifikation A zu geben, kann daher zwar im Hinblick auf eine künftige Beschäftigung als unkorrektes (vorteilhaftes) Angebot, jedoch nicht als ein die Handlungsfreiheit strafrechtlich relevant einschränkendes, nötigendes Verhalten bezeichnet werden. Denn die seines Erachtens ungerechtfertigte Qualifikation C konnte der Beschwerdeführer mit den dafür vorgesehenen Rechtsmitteln des Bundespersonalgesetzes überprüfen und damit gegebenenfalls korrigieren lassen. Das Departement durfte deshalb auch in dieser Hinsicht ohne Bundesrechtsverletzung annehmen, ein strafbarer Nötigungsversuch liege offensichtlich nicht vor.

4.

Der Beschwerdeführer führt weiter an, F._____ sei durch C._____ im Auftrag von A._____ angehalten worden, die Organisation und die Kompetenz des Rechtsdienstes als ungenügend zu bezeichnen und vorzuschlagen, die im Jahre 2001 getrennten Rechtsdienste des Bundesamtes wieder zusammenzulegen. Durch diese Nötigung habe A._____ seine Machtbefugnisse im Sinne von Art. 312 StGB missbraucht.

Der Beschwerdeführer legt zunächst nicht anhand eines Aktenstücks dar, dass der von ihm angerufene Zeuge F._____ eine entsprechende Aussage gemacht hat. Anlässlich ihrer Einvernahme vom 9. Dezember 2003 als Beschuldigte, hat C._____ zudem klar in Abrede gestellt, von A._____ einen entsprechenden Auftrag erhalten und die behaupteten Äusserungen gemacht zu haben. Auch A._____ hat dies stets entschieden verneint (Einvernahmen vom 9. Dezember 2003 und 17. August 2004). Konkrete Anhaltspunkte für seine gegenteilige Darstellung bzw. Annahme vermag der Beschwerdeführer nicht aufzuzeigen.

Unter diesen Umständen durfte das Departement ohne Bundesrecht zu verletzen auch in diesem Zusammenhang davon ausgehen, dass hier offensichtlich keine durch A._____ zum Nachteil des Beschwerdeführers versuchte strafbare Handlung vorliege.

5.

Es sei schliesslich auf den Umstand hingewiesen, dass der Bundesanwaltschaft vor Erlass der definitiven Ermächtigungsverfügung die Stellungnahme des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 23. September 2004 zur Vernehmlassung zugestellt wurde. In seiner Stellungnahme hat das Finanzdepartement in Würdigung des Untersuchungsergebnisses dargelegt, es hätten sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, die auf eine Erfüllung der angezeigten Straftatbestände schliessen liessen. Mit Schreiben vom 11. Oktober 2004 hat die Bundesanwaltschaft dennoch ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

6.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Er hat zudem die durch einen Anwalt vertretenen Beschwerdegegner A._____ und C._____ für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Der Beschwerdeführer hat die Beschwerdegegner A._____ und C._____ für das bundesgerichtliche Verfahren mit je Fr. 800.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement sowie der Schweizerischen Bundesanwaltschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. April 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: