

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Geschäftsnummer: BB.2023.155

Beschluss vom 15. Mai 2024

Beschwerdekammer

Besetzung

Bundesstrafrichter
Roy Garré, Vorsitz,
Miriam Forni und Felix Ulrich,
Gerichtsschreiber Martin Eckner

Parteien

A.

Beschwerdeführer

gegen

BUNDESANWALTSCHAFT,

Beschwerdegegnerin

Gegenstand

Nichtanhandnahmeverfügung
(Art. 310 i.V.m. Art. 322 Abs. 2 StPO)

Sachverhalt:

- A.** Mit Verfügung vom 30. August 2013 stellte die FINMA fest, dass die Bank B. AG (heute: Bank B. AG in Liquidation) die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden US-Kundengeschäft ab dem Jahr 2008 sowie die dauernd einzuhaltenden Bewilligungsvoraussetzungen in Bezug auf eine angemessene Verwaltungsorganisation und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit schwer verletzt hat. Infolgedessen ordnete die FINMA (u.a.) den Ausstieg der Bank B. AG aus dem US-Kundengeschäft bis spätestens am 31. Dezember 2013 an (Dispositiv-Ziff. 4). Sodann verfügte die FINMA, dass die Verfügung nur mit ihrer Zustimmung Dritten herausgegeben oder zugänglich gemacht werden darf (sog. Zustimmungserfordernis; Dispositiv Ziff. 21). Einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung entzog die FINMA die aufschiebende Wirkung (vgl. Urteil BVGer B-5579/2013 vom 14. Oktober 2014 SV lit. A; Urteil des Bundesgerichts 2C_1058/2014 vom 28. August 2015 SV lit. A; Teilurteil BVGer B-5041/2014 vom 29. Juni 2015 SV lit. A).

Die Bank B. AG gelangte gegen die Verfügung der FINMA vom 30. August 2013 mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, zog diese jedoch in der Folge zurück, soweit sie nicht das Zustimmungserfordernis (Dispositiv-Ziff. 21) betraf, so dass die Verfügung der FINMA im Übrigen in Rechtskraft erwuchs (vgl. Urteil BVGer B-5579/2013 vom 14. Oktober 2014 SV lit. F und E. 3; Urteil des Bundesgerichts 2C_739/2015 vom 25. April 2016 SV lit. A.a). Das Bundesverwaltungsgericht hiess die Beschwerde der Bank B. AG gegen das Zustimmungserfordernis mit Urteil B-5579/2013 vom 14. Oktober 2014 gut und hob die Dispositiv-Ziff. 21 der Verfügung der FINMA vom 30. August 2013 auf. Eine dagegen von der FINMA erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wies das Bundesgericht mit Urteil 2C_1058/2014 vom 28. August 2015 ab (publiziert als BGE 141 I 201). Es gelangte hierbei namentlich zum Schluss, dass es sich bei der Anordnung eines unbefristeten Zustimmungserfordernisses gegenüber einem Verfügungsadressaten um einen schweren Eingriff in dessen Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) und Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) handle, wobei die FINMA über keine ausreichende gesetzliche Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) für einen solchen Eingriff verfüge (BGer, a.a.O., E. 4).

- B.** Am 30. September 2013 eröffnete die FINMA ein Enforcementverfahren gegen A. bezüglich seiner früheren Tätigkeit als CEO und Mitglied der Geschäftsleitung der Bank B. AG, insbesondere im Zusammenhang mit dem

Aufbau und der Ausübung des grenzüberschreitenden US-Kundengeschäfts der Bank B. AG ab dem Jahr 2008 bis zu seiner Kündigung am 22. November 2012. Mit Verfügung vom 4. Juli 2014 verbot die FINMA A. – wegen einer (angeblichen) von der Bank B. AG begangenen schweren Verletzung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen (vgl. obige lit. A), welche A. individuell zuzurechnen sei – die Tätigkeit in leitender Stellung bei einem von der FINMA Beaufsichtigten für die Dauer von zwei Jahren ab Rechtskraft der Verfügung (sog. Berufsverbot; Dispositiv-Ziff. 1). Sodann verfügte die FINMA ein Zustimmungserfordernis (Dispositiv-Ziff. 2) und wies für den Fall einer Wiederhandlung gegen die Dispositiv-Ziff. 1 und 2 auf die Strafandrohung gemäss Art. 48 FINMAG hin (Dispositiv-Ziff. 3). Einer allfälligen Beschwerde gegen das Zustimmungserfordernis entzog die FINMA die aufschiebende Wirkung und erklärte dieses für sofort vollstreckbar (Dispositiv-Ziff. 4; vgl. Teilurteil BVGer B-5041/2014 vom 29. Juni 2015 SV lit. A.a und B; Urteil des Bundesgerichts 2C_739/2015 vom 25. April 2016 SV lit. A.b).

A. erhob gegen die Verfügung der FINMA vom 4. Juli 2014 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Dieses sistierte das Beschwerdeverfahren betreffend das Zustimmungserfordernis mit Zwischenverfügung vom 2. Dezember 2014 bis zum Vorliegen des diesbezüglichen bundesgerichtlichen Entscheids betreffend das Enforcementverfahren gegen die Bank B. AG (vgl. obige lit. A; vgl. BVGer, a.a.O., SV lit. H und E. 2). Die Beschwerde gegen das Berufsverbot wies es mit Teilurteil B-5041/2014 vom 29. Juni 2015 ab. Das Bundesgericht hiess die von A. gegen das vorgenannte Teilurteil des Bundesverwaltungsgerichts erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit Urteil 2C_739/2015 vom 25. April 2016 (publiziert als BGE 142 II 243) gut und wies die Sache zur Sachverhaltsergänzung und zu neuem Entscheid an das Bundesverwaltungsgericht zurück.

Nachdem das Bundesgericht in Bezug auf das Enforcementverfahren gegen die Bank B. AG entschieden hatte, dass die FINMA über keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Anordnung eines unbefristeten Zustimmungserfordernisses gegenüber Verfügungsadressaten verfügt (vgl. obige lit. A), zog die FINMA ihre Verfügung vom 4. Juli 2014 hinsichtlich des damit angeordneten Zustimmungserfordernisses (Dispositiv-Ziff. 2) in Wiedererwägung und hob dieses mit Verfügung vom 18. September 2015 auf. In der Folge schrieb das Bundesverwaltungsgericht das diesbezügliche, zuvor mit Zwischenverfügung vom 2. Dezember 2014 sistierte Beschwerdeverfahren, als gegenstandslos geworden ab (vgl. Abschreibungsentscheid BVGer B-5041/2014 vom 5. Oktober 2015 S. 4 f.).

Hinsichtlich des von der FINMA gegen A. ausgesprochenen Berufsverbots erwog das Bundesverwaltungsgericht in seinem (auf den bundesgerichtlichen Rückweisungsentscheid folgenden) Urteil B-3092/2016 vom 25. April 2018 (teilweise publiziert als BVGE 2018 IV/4) unter anderem, die Auferlegung eines Berufsverbots gegen A. erweise sich vor dem Hintergrund der (damals) unklaren Rechtslage und der damaligen Duldung des Geschäftsmodells durch die FINMA als letztlich nicht vertretbar. Der allgemeine Eindruck, dass mit dem vorliegenden Fall ein politisches Exempel statuiert werden sollte, sei zumindest nicht einfach von der Hand zu weisen (BVGer, a.a.O., E. 3.4.6.3). Zusammenfassend sei daher festzuhalten, dass der Vorwurf einer schweren Verletzung von Aufsichtsrecht nicht aufrechterhalten werden könne.

Das US-Kundengeschäft der Bank B. AG unter der operativen Leitung von A. möge zwar aus heutiger Sicht unklug und äusserst risikoreich gewesen sein. Die Bank B. AG und A. hätten sich aber in der relevanten Zeitspanne insgesamt nur, aber immerhin, in einem aufsichtsrechtlichen Graubereich bewegt. Im Übrigen wäre die Auferlegung eines Berufsverbots unter Berücksichtigung der speziellen Umstände des vorliegend zu beurteilenden Einzelfalls sodann auch klar unverhältnismässig (BVGer, a.a.O., E. 3.4.7). Entsprechend hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde von A. gut und hob die Verfügung der FINMA vom 4. Juli 2014 in Bezug auf das Berufsverbot (Dispositiv-Ziff. 1) mit der diesbezüglichen Strafandrohung nach Art. 48 FINMAG (Dispositiv-Ziff. 3) auf.

- C.** Am 14. Februar 2023 reichte C. (Ex-Head of Legal & Compliance der Bank D. AG) bei der Bundesanwaltschaft (nachfolgend «BA») Strafanzeige ein gegen die verantwortlichen Mitarbeiter und Organe der FINMA wegen mehrfacher Urkundenfälschung (Art. 251 Ziff. 1 Abs. 2 StGB) und/oder Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 Ziff. 2 Abs. 2 StGB), mehrfachem Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB) und mehrfacher Nötigung (Art. 181 StGB). Die Strafanzeige betraf auch Sachverhalte bezüglich der Bank B. AG.
- D.** Die BA nahm die Strafanzeige vom 14. Februar 2023 mit Verfügung vom 25. August 2023 nicht an die Hand (Nichtanhandnahme- und Vereinigungsverfügung). Die Verfügung wurde auch A. zugestellt.
- E.** A. gelangte dagegen am 11. September 2023 an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts. Er beantragt:

1. Die Nichtanhandnahmeverfügung der Bundesanwaltschaft vom 25. August 2023 sei, soweit den Sachverhaltskomplex 2: Enforcementverfahren gegen den Beschwerdeführer betreffend, aufzuheben.
2. Die Bundesanwaltschaft sei anzuweisen, gestützt auf die Strafanzeige vom 14. Februar 2023 die Strafuntersuchung gegen unbekannte Organe und Mitarbeitende der Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA, soweit den Sachverhaltskomplex 2: Enforcementverfahren gegen den Beschwerdeführer betreffend, anhand zu nehmen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Bundesanwaltschaft.

Das Gericht holte am 12. September 2023 die Akten der Bundesanwaltschaft ein (act. 2, 3). Es wurde kein Schriftenwechsel durchgeführt (vgl. Art. 390 Abs. 2 StPO im Umkehrschluss).

Auf die Ausführungen des Beschwerdeführers und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden rechtlichen Erwägungen Bezug genommen.

Die Beschwerdekammer zieht in Erwägung:

1.
 - 1.1 Gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Bundesanwaltschaft kann bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts Beschwerde erhoben werden (Art. 393 Abs. 1 lit. a StPO i.V.m. Art. 37 Abs. 1 StBOG). Zur Beschwerde berechtigt ist jede Partei oder jeder andere Verfahrensbeteiligte mit einem rechtlich geschützten Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides (Art. 382 Abs. 1 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 StPO). Die Beschwerde gegen schriftlich oder mündlich eröffnete Entscheide ist innert zehn Tagen schriftlich und begründet einzureichen (Art. 396 Abs. 1 StPO). Mit ihr können Rechtsverletzungen gerügt werden, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (Art. 393 Abs. 2 lit. a StPO), wie auch die unvollständige oder unrichtige Feststellung des Sachverhalts (Art. 393 Abs. 2 lit. b StPO) und die Unangemessenheit (Art. 393 Abs. 2 lit. c StPO).
 - 1.2 Der Beschwerdeführer bringt vor, als Geschädigter Adressat der Nichtanhandnahmeverfügung zu sein. Durch die Straftat werde er in seinen Rechten unmittelbar verletzt. Er habe bisher keine Gelegenheit gehabt, sich als Privatkläger zu konstituieren und er verlange die Verfolgung und Bestrafung der verantwortlichen Personen (act. 1 S. 2).

- 1.3** Zur Beschwerde legitimiert sind die Parteien, sofern sie ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung haben (Art. 382 Abs. 1 StPO). Partei ist namentlich die Privatklägerschaft (Art. 104 Abs. 1 lit. b StPO). Als Privatklägerschaft gilt die geschädigte Person, die gegenüber einer Strafverfolgungsbehörde spätestens bis zum Abschluss des Vorverfahrens ausdrücklich erklärt, sich am Strafverfahren als Straf- oder Zivilklägerin zu beteiligen (Art. 118 Abs. 1 und 3 StPO). Die geschädigte Person ist dabei nach dem Wortlaut des Gesetzes gegen die Einstellung des Verfahrens grundsätzlich nur insoweit zur Beschwerde legitimiert, als sie sich vor Abschluss des Vorverfahrens im Sinne der Art. 118 f. StPO als Privatklägerschaft konstituiert hat (BGE 141 IV 380 E. 2.2 S. 383; zum Ganzen BGE 148 IV 170 E. 3.2).

Geschädigte, die sich nicht als Privatklägerschaft konstituiert haben, können eine Nichtanhandnahme- oder Einstellungsverfügung mangels Parteistellung grundsätzlich nicht anfechten. Diese Einschränkung gilt dann nicht, wenn die geschädigte Person noch keine Gelegenheit hatte, sich zur Frage der Konstituierung zu äussern, so etwa wenn eine Nichtanhandnahme oder Einstellung ergeht, ohne dass die Strafverfolgungsbehörde die geschädigte Person zuvor auf ihr Konstituierungsrecht aufmerksam gemacht hätte (BGE 141 IV 380 E. 2.2; Urteil des Bundesgerichts 6B_33/2019 vom 22. Mai 2019 E. 3). Wer (zudem) selbst Strafantrag stellen kann und von diesem Recht Gebrauch gemacht hat, hat sich im Strafpunkt gültig als Strafkläger konstituiert. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich bei den angezeigten Straftaten um Antrags- oder Officialdelikte handelt, da der Antrag auf Strafverfolgung auch bei Officialdelikten einer Erklärung im Sinne von Art. 118 Abs. 1 StPO gleichkommt (Urteil des Bundesgerichts 6B_1198/2014 vom 3. September 2015 E. 2.3.5).

- 1.4** Der Beschwerdeführer könnte in dem angefochtenen Sachverhaltsteil 2, der das Enforcementverfahren gegen ihn als Ex-CEO der Bank B. AG betrifft, durch allfällige bei der FINMA begangene strafbare Handlungen geschädigt sein. Er beantragt insoweit die Aufhebung der Nichtanhandnahmeverfügung betreffend der angezeigten Urkundentatbestände. Aus der Beschwerdebegründung geht hervor, dass er die Verfügung der BA auch im Zusammenhang mit den Tatbeständen des Amtsmissbrauchs (dort ebenfalls Sachverhalt 2) sowie Nötigung (dort Sachverhalt 1) anfechten will. Die BA hat die Strafanzeige ohne Weiterungen nicht an die Hand genommen. Die Legitimation des Beschwerdeführers ist damit gegeben. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer macht sinngemäss eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs geltend. Die BA setze sich nicht mit einem Privatgutachten, welches sich zur Relevanz der Anfechtbarkeit der Verfügung der FINMA äussere, auseinander (act. 1 S. 6 f. Ziff. 15).

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kommt einem privaten Rechtsgutachten einer Verfahrenspartei kein eigentlicher Beweiswert zu. Es handelt sich nicht um ein Beweismittel, sondern einzig um die Untermauerung der Rechtsauffassung der entsprechenden Partei (BGE 138 II 217 E. 2.4). Das Gericht (oder wie vorliegend eine andere Behörde) kann es in rechtlicher Hinsicht wie die Berufungsschrift selbst zur Urteilsfindung beziehen (BGE 127 III 1 E. 2; 123 III 47 E. 1; 94 II 5 E. 1; 126 I 95 E. 4b). Die BA hatte sich nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinanderzusetzen und jedes einzelne Vorbringen zu widerlegen. Sie hatte die Überlegungen zu nennen von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2). Die BA hat ausführlich begründet, warum sie die Strafanzeige nicht an die Hand genommen hat und sie ist damit ihrer Begründungspflicht nachgekommen.

3.
 - 3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die FINMA habe den Sachverhalt ihrer Verfügung vom 4. Juli 2014 in Verletzung der gesetzlichen Pflichten falsch, unvollständig und irreführend erstellt.

- 3.1.1 Stütze sich eine Verfügung auf einen unwahren Sachverhalt, so sei damit – wie dem Privatgutachten entnommen werden könne – der objektive Tatbestand einer *Falschbeurkundung* im Amt erfüllt. Entscheidend sei bei der FINMA damit der subjektive Tatbestand, über den die BA nicht ohne konkrete Abklärungen entscheiden könne. Die Begründung einer Verfügung diene nicht nur der Nachvollziehbarkeit behördlicher Entscheide; sie sei von überragender Bedeutung und auf sie stütze sich das Dispositiv (act. 1 S. 3 f.).

Erst nach der Rückweisung habe das Bundesverwaltungsgericht seine Sachverhaltsrügen geprüft. Gestützt auf den ergänzten Sachverhalt habe das Gericht dann mit Urteil vom 25. April 2018 das Berufsverbot gegen ihn aufgehoben. Es habe dabei an drei Stellen (E. 3.3.3, 3.3.4.3 und 3.3.4.1) darauf hingewiesen, dass der Sachverhalt der Verfügung der FINMA vom 4. Juli 2014 tatsachenwidrig sei. Das Privatgutachten erwähne gerade diese Beispiele als strafbares Verhalten (act. 1 S. 5 Ziff. 11). Die BA gehe darauf nicht ein. Bei dieser Ausgangslage sei es auch nicht ihre Aufgabe, über die Qualifikation der Verfügung der FINMA als unwahre Urkunde zu ent-

scheiden; diese Aufgabe komme einzig einem Gericht zu; die Nichtanhandnahmeverfügung verletze den Grundsatz in dubio pro duriore (act. 1 S. 6 f. Ziff. 15 f.). Der Beschwerdeführer kritisiert sodann die Gerichte, die einseitig entscheiden würden. Wenn diese den Sachverhalt einer FINMA-Verfügung schützten, so bedeute das nicht, dass er nicht falsch, unvollständig und irreführend sei. Es zeige bloss, dass die Gerichte den Sachverhalt nicht so geprüft hätten, wie es der Beschwerdeführer beantragt habe (act. 1 S. 6 Ziff. 13).

3.1.2 Für den Beschwerdeführer könne weiter dann ein *Amtsmissbrauch* vorliegen, wenn eine Behörde einen Sachverhalt fahrlässig oder vorsätzlich falsch erstellen würde. Gemäss BA könnten aus der Aufhebung des Berufsverbots keine Schlüsse auf das Vorliegen des subjektiven Tatbestands gezogen werden. Sie ignoriere dabei, dass nach dem Sachverhalt des Bundesverwaltungsgerichts das Berufsverbot nicht vertretbar bzw. klar unverhältnismässig gewesen sei. Es habe zudem festgestellt, dass der Sachverhalt an den genannten drei Stellen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entspreche. Zumindest ein Eventualvorsatz könne von der BA nicht eindeutig ausgeschlossen werden. Im Zweifel müsse aber eine Untersuchung eröffnet werden. Die FINMA habe das Zustimmungserfordernis nur deshalb in Wiedererwägung gezogen, weil sie sonst vor Bundesverwaltungsgericht eine weitere Schmach habe befürchten müssen. Dies spreche subjektiv nicht zu ihren Gunsten.

3.1.3 Schliesslich verlangt der Beschwerdeführer, die BA habe auch wegen *Nötigung* zu ermitteln. Das Urteil des Bundesgerichts stelle unmissverständlich fest, dass die FINMA keine genügende Rechtsgrundlage für ein Zustimmungserfordernis gehabt habe. Dies habe für die FINMA erkennbar sein müssen. Bei seriöser Prüfung hätte sie zur gleichen Einschätzung wie das Bundesgericht gelangen müssen. Ein Eventualvorsatz könne hier nicht ausgeschlossen werden.

3.2

3.2.1 Die BA begründet die Nichtanhandnahme damit, dass entgegen der Strafanzeige der Verfügung der FINMA gemäss Rechtsprechung kein Urkundencharakter zukomme. Es mangle der Sachverhaltsdarstellung an der für den Urkundencharakter erforderlichen Beweisbestimmung und -eignung. Damit fehle es vorliegend von vornherein an einem Tatobjekt i.S.v. Art. 317 StGB bzw. Art. 251 Ziff. 1 StGB (act. 1.1 S. 10 f. Ziff. 3.1.1; S. 12 Ziff. 3.3.1):

Es bestünden zunächst keine allgemeingültigen objektiven Garantien, welche gegenüber Dritten die Wahrheit des in einer Verfügung aufgeführten Sachverhalts garantierten. Denn auch wenn es selbstredend wünschenswert

wäre, dass die in Verwaltungsverfahren ergehenden Verfügungen stets auf einem (soweit rechtserheblich) vollständigen und richtigen Sachverhalt beruhten, entspräche dies letztlich nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Zudem würde sich in Bezug auf Sachverhaltsfragen unweigerlich die Frage nach dem Sinn und Zweck des Rechtsmittelwegs stellen. Darüber hinaus hätte eine abweichende Sachverhaltsfeststellung durch die Rechtsmittelinstanz, zu der auch die Beweiswürdigung zähle, nach der Rechtsauffassung des Anzeigerstatters jeweils regelmässig eine Strafbarkeit der im vorinstanzlichen (Verwaltungs-)Verfahren verfügenden Beamten bzw. Behördenmitglieder wegen fahrlässiger Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB) zur Folge, zumal die Verneinung einer pflichtwidrigen Unvorsichtigkeit (vgl. Art. 12 Abs. 3 StGB) unter diesen Vorzeichen nur schwer vorstellbar erscheine. Dies könne jedoch nicht Sinn und Zweck des Urkundenstrafrechts sein.

Sodann verkenne der Anzeigerstatter die Relativität des Urkundencharakters von Schriftstücken. Die konkreten Anordnungen bzw. Feststellungen der Behörde seien dem Dispositiv der Verfügung zu entnehmen. Dabei handle es sich um das eigentliche Kernstück einer jeden Verfügung. Die Begründung diene mithin nur, aber immerhin, der Nachvollziehbarkeit behördlicher Entscheide. Der formellen und materiellen Rechtskraft einer Verfügung sei jedoch nur das Dispositiv zugänglich, nicht auch die Begründung.

3.2.2 Was den Tatbestand des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB) betreffe, so bestünden gemäss BA keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte für die Annahme, dass eine unbekannte Täterschaft in Bezug auf den angeordneten Ausstieg der Bank B. AG aus dem US-Kundengeschäft im Sinne einer Rechtsbeugung eventualvorsätzlich von der Unrichtigkeit des der Verfügung zugrunde gelegten Sachverhalts und damit vom Fehlen der rechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung ausgegangen sei. Dasselbe gelte hinsichtlich des Berufsverbots und des Zustimmungserfordernisses. Dass die Gerichte keine hinreichende gesetzliche Grundlage für ein Berufsverbot oder ein unbefristetes Zustimmungserfordernis sahen, erlaube nicht den Schluss, die unbekannte Täterschaft habe im Zeitpunkt der Verfügung dessen Unrechtmässigkeit zumindest für möglich gehalten und in Kauf genommen. Umso weniger, als das Bundesverwaltungsgericht seinen Entscheid zum Berufsverbot und das Bundesgericht seinen Entscheid zum Zustimmungserfordernis in ihren jeweiligen amtlichen Sammlungen publiziert hätten, also ein Entscheid grundsätzlicher Bedeutung vorgelegen habe. Mithin habe gerade keine klare Rechtslage bestanden.

3.2.3 Was den Tatbestand der Nötigung (Art. 181 StGB) betreffe, so fehlten gemäss BA Anhaltspunkte dafür, dass die unbekannte Täterschaft die

Unrechtmässigkeit des Zustimmungserfordernisses im Zeitpunkt der Verfügung für möglich gehalten habe. Damit habe auch eine strafbewehrte Anordnung zulässig erscheinen müssen. Es fehlten Anhaltspunkte für einen Eventualvorsatz hinsichtlich der für eine Nötigung erforderlichen Rechtswidrigkeit.

- 3.3** Die Staatsanwaltschaft eröffnet eine Untersuchung, wenn sich aus den Informationen und Berichten der Polizei, aus der Strafanzeige oder aus ihren eigenen Feststellungen ein hinreichender Tatverdacht ergibt (Art. 309 Abs. 1 lit. a StPO), d.h. erhebliche Gründe, die für das Vorliegen eines Tatverdachts sprechen (Urteil des Bundesgerichts 6B_335/2020 vom 7. September 2020 E. 3.3.4). Die zur Eröffnung einer Strafuntersuchung erforderlichen tatsächlichen Hinweise auf eine strafbare Handlung müssen erheblich und konkreter Natur sein. Blosser Gerüchte oder Vermutungen genügen nicht; der Anfangsverdacht soll eine plausible Tatsachengrundlage haben, aus der sich die konkrete Möglichkeit ergibt, dass eine Straftat begangen worden ist (Urteile des Bundesgerichts 6B_553/2019 vom 6. November 2019 E. 3.1; 6B_833/2019 vom 10. September 2019 E. 2.4.2).
- 3.4** Die BA durfte die Strafanzeige nicht an die Hand nehmen. Zwar hat sich der Beschwerdeführer nach Verfahren vor eidgenössischen Gerichten mit seiner Rechtsauffassung in guten Teilen durchgesetzt; das Berufsverbot wie das Zustimmungserfordernis gegen ihn aus der Verfügung der FINMA vom 4. Juli 2014 fielen dahin (vgl. obige litera B). Der Beschwerdeführer wurde in diesem Rahmen vom Staat entschädigt. Die Strafanzeige schildert keine strafbaren Handlungen, mit denen auf obige Entscheide (Verfügung und Urteile) eingewirkt worden wäre. Teilen Gerichte die Rechtsauffassung einer Behörde nicht und heben sie Entscheide auf, so folgt daraus nicht, dass sich Mitarbeiter einer Behörde durch Handlungen in deren Zuständigkeitsbereich strafbar gemacht haben müssen. Wäre bei der Aufgabenerfüllung stets ein Vorwurf wegen strafbarem Handeln oder Unterlassen zu gewärtigen, der Staat wäre nicht mehr handlungs- und entscheidfähig. Dies liegt nicht im Interesse des Einzelnen. Zum Schutz des Einzelnen ist der Rechtswittelweg geschaffen und im vorliegenden Fall in der Sache durchaus erfolgreich genutzt worden.
- 3.5** Nichts anderes ergibt sich auch aus dem vom Beschwerdeführer konkret beanstandeten Sachverhalt. Er stützt sich im Wesentlichen auf zwei Erwägungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts B-3092/2016 vom 25. April 2018:
- In E. 3.3.3 ging es darum, wie viele der von der Bank B. AG übernommenen US-Kundengelder tatsächlich unbesteuert gewesen waren. Für

die FINMA war es ein Grossteil. Für den Beschwerdeführer war der tatsächliche Anteil gar nie erhoben worden, weshalb es sich um eine blosser Behauptung der FINMA handle. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte, dass aus den Akten nicht hervorgehe, wie gross der Anteil an un versteuertem US-Kundenvermögen war. Dazu gebe es einzig Anhaltspunkte, so die Anzahl Teilnehmer am Voluntary Disclosure Programm (Anzahl Kunden, Vermögenswerte) und dass viele der neuen US-Kunden ihre Konten indirekt über Domizilgesellschaften hielten, was ebenfalls ein Hinweis auf allenfalls un versteuerte Vermögenswerte sein könne. Das Gericht hielt weiter fest, dass der Bank der Steuerstatus nicht bekannt gewesen sei. Es sei jedoch festgestanden, dass die Geschäftsführung der Bank auch Kunden mit möglicherweise un versteuerten Vermögen als «gute Assets» betrachtet und somit bewusst in Kauf genommen habe, möglicherweise un versteuerte US-Kundenvermögen zu verwalten. Aufgrund der gesamten Umstände ging das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass wohl ein erheblicher Anteil der US-Kundenvermögen un versteuert war. Ob es eher «ein Teil» oder «ein Grossteil» war, konnte nicht mehr erstellt werden.

- In E. 3.3.4 ging es darum, dass die FINMA zur Geschäftspolitik der Bank B. AG in der angefochtenen Verfügung ausgeführt habe, die Bank habe im US-Kundengeschäft eine «aggressive» Expansionspolitik eingeschlagen und habe «aktiv» von der Strategieänderung der anderen Schweizer Banken profitiert. Dabei habe sie – mit Ausnahme der Annahme von US-Kunden von der Bank E. – keine besonderen Vorsichtsmassnahmen getroffen. Der Beschwerdeführer machte demgegenüber geltend, die Bank habe aus Risikoüberlegungen eine defensive Strategie verfolgt, andernfalls sie ein Mehrfaches der tatsächlich übernommenen US-Kunden und US-Vermögenswerte hätte realisieren können. Dabei habe die Bank unter seiner operativen Führung – entgegen den Aussagen der FINMA – diverse Massnahmen zur Reduktion der Risiken im grenzüberschreitenden US-Kundengeschäft ergriffen. Das Bundesverwaltungsgericht hielt in seinem Urteil diesbezüglich fest, dass die Akten diesbezüglich ein differenziertes Bild zeigten, wobei es dieses in den E. 3.3.4.1 ff. im Einzelnen darstellte.

Im Ergebnis gelangte das Bundesverwaltungsgericht in E. 3.3.3 aufgrund der gesamten Umstände zum Schluss, dass nicht ein *Grossteil* an Vermögenswerten, sondern «nur» ein *erheblicher Anteil* un versteuert gewesen sei. Auch in der zweiten Erwägung nahm es eine differenzierte Würdigung vor. Beiden Erwägungen liegt eine Sachverhaltswürdigung der FINMA zugrunde, welche das Gericht nicht bzw. nicht vollständig teilte. Den gerichtlichen

Erwägungen ist indessen nicht der geringste Hinweis zu entnehmen, dass die Sachverhaltsermittlung der FINMA in strafbarer Weise erfolgt sein könnte. Die FINMA ist ihrer Aufgabe nachgekommen und hat ihre Auffassung begründet. Der Divergenz fehlt klarerweise die Schwere, die allenfalls inhaltlich einen strafrechtlichen Vorwurf zu begründen vermöchte. Ein Anfangstatverdacht liegt *offensichtlich* nicht vor – weder für ein Urkundendelikt noch für einen Amtsmissbrauch noch für eine Nötigung.

- 3.6** Die BA hat damit am 25. August 2023 zurecht eine Nichtanhandnahmeverfügung erlassen. Die dagegen erhobene Beschwerde ist abzuweisen.

- 4.** Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdeführer und hat damit die Gerichtsgebühr zu tragen (vgl. Art. 428 Abs. 1 StPO). Die Gerichtsgebühr ist auf Fr. 2'000.-- festzusetzen (vgl. Art. 73 Abs. 2 StBOG i.V.m. Art. 5 und 8 Abs. 1 BStKR), unter Anrechnung des vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe (vgl. act. 5).

Demnach erkennt die Beschwerdekammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt, unter Anrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

Bellinzona, 16. Mai 2024

Im Namen der Beschwerdekammer
des Bundesstrafgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Zustellung an

- A.
- Bundesanwaltschaft

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben (Art. 79 BGG; SR 173.110).