

**Bundesstrafgericht**

**Tribunal pénal fédéral**

**Tribunale penale federale**

**Tribunal penal federal**



\_\_\_\_\_  
Geschäftsnummer: BB.2019.277

## **Beschluss vom 17. September 2020 Beschwerdekammer**

\_\_\_\_\_  
Besetzung

Bundesstrafrichter  
Cornelia Cova, Vorsitz,  
Giorgio Bomio-Giovanascini und Stephan Blättler,  
Gerichtsschreiberin Chantal Blättler Grivet Fojaja

\_\_\_\_\_  
Parteien

**A.**, vertreten durch Rechtsanwalt Bruno Steiner,  
Beschwerdeführer

**gegen**

**BUNDESANWALTSCHAFT,**

Beschwerdegegnerin

\_\_\_\_\_  
Gegenstand

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

**Sachverhalt:**

- A.** Mit Schreiben vom 22. August 2018 gelangte A. an die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (nachfolgend «AB-BA») und erhob Strafanzeige und Aufsichtsbeschwerde gegen die ausserordentliche Staatsanwältin des Bundes, B., sowie Strafanzeige und ein Ausstandsbegehren gegen den ehemaligen Präsidenten der AB-BA, C., jeweils wegen des Verdachts der Begünstigung und des Amtsmissbrauchs (Verfahrensakten Urk. 01 03 003 ff.).

Hintergrund dieser Strafanzeige sei eine bereits am 28. Februar 2017 gegen die Staatsanwältin des Bundes, D., von A. erhobene Strafanzeige wegen Amtsmissbrauchs, falscher Anschuldigung und weiterer Delikte sowie der Umstand, dass C. zur Klärung des gegen D. vorgebrachten Tatverdachts die Berner Staatsanwältin B. zur ausserordentlichen Staatsanwältin des Bundes ernannt habe. B. sei nämlich ihrem Auftrag in keiner Weise nachgekommen, sondern habe ihre Aufgabe ausschliesslich in der Protektion respektive Begünstigung ihrer Kollegin D. und der Schonung der Bundesanwaltschaft gesehen. Diesen Verdacht erfasse auch C., der B. genau im Hinblick auf eine Obstruktion des Verfahrens ausgewählt und auch instruiert haben müsse. Es gehe dabei um Anstiftung oder Mittäterschaft, ebenfalls hinsichtlich der Begünstigung von D. und Konsorten sowie um Amtsmissbrauch.

- B.** Mit Datum vom 20. November 2019 verfügte der ausserordentliche Staatsanwalt des Bundes, E., die Nichtanhandnahme der Strafsache (Verfahrensakten Urk. 01 06 001 ff. = act. 1.2).
- C.** Dagegen erhob A. mit Eingabe vom 4. Dezember 2019 Beschwerde bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts. Er beantragt, es sei festzustellen, dass die Nichtanhandnahmeverfügung vom 20. November 2019 bezüglich C. nichtig sei. Die Akten des C. betreffenden Verfahrens seien den zuständigen Kommissionen des Eidgenössischen Parlaments zur Behandlung zu überweisen (act. 1 S. 2).
- D.** Auf die Durchführung eines Schriftenwechsels wurde verzichtet (Art. 390 Abs. 2 StPO e contrario).

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

- 1.**
- 1.1** Gegen eine Nichtanhandnahmeverfügung der Bundesanwaltschaft kann bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts Beschwerde nach den Vorschriften der Art. 393 ff. StPO erhoben werden (Art. 310 Abs. 2 i.V.m. Art. 322 Abs. 2 StPO und Art. 37 Abs. 1 StBOG). Die Beschwerde gegen schriftlich oder mündlich eröffnete Entscheide ist innert zehn Tagen schriftlich und begründet bei der Beschwerdeinstanz einzureichen (Art. 396 Abs. 1 StPO). Der Beschwerdeführer hat dabei genau anzugeben, welche Punkte des Entscheides er anführt, welche Gründe einen anderen Entscheid nahe legen und welche Beweismittel er anruft (Art. 396 Abs. 1 i.V.m. Art. 385 Abs. 1 StPO).
- 1.2.** Indem der Beschwerdeführer im Rahmen der Beschwerde genau anzugeben hat, welche Punkte des Entscheides er anführt (Art. 385 Abs. 1 lit. a StPO), legt er mit seinen Beschwerdebegehren den Beschwerdegegenstand fest. Die Beschwerdeinstanz hat grundsätzlich nur die Fragen zu beurteilen, die ihr mit der Beschwerde unterbreitet werden (Urteile des Bundesgerichts 6B\_865/2015 vom 10. Oktober 2016, E. 3.2; 6B\_207/2014 vom 2. Februar 2015, E. 5.2; jeweils m.w.H.).
- 1.3**
- 1.3.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, die angefochtene Verfügung sei, soweit sie C. betreffe, infolge fehlender Zuständigkeit nichtig. Für die Behandlung von Strafanzeigen gegen vom Eidgenössischen Parlament gewählte Beamte und Magistratspersonen seien die zwei Kommissionen der Räte des Eidgenössischen Parlaments zuständig. Diese hätten zunächst über die Immunität eines Beschuldigten zu entscheiden und allenfalls die Ermächtigung der Bundesanwaltschaft zur Durchführung eines Strafverfahrens zu erteilen. Die Bundesanwaltschaft dürfe daher erst dann tätig werden und sich mit einer gegen eine Magistratsperson erhobenen Strafanzeige befassen, wenn die Immunität aufgehoben und eine entsprechende Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilt worden sei respektive vorliege (act. 1 S. 2 ff.).
- 1.3.2** Eine nichtige Verfügung entfaltet keinerlei Rechtswirkungen. Nichtigkeit bedeutet absolute Unwirksamkeit einer Verfügung. Sie ist vom Erlass an (extunc) und ohne amtliche Aufhebung rechtlich unverbindlich. Grundsätzlich ist die Nichtigkeit jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten und kann auch im Rechtsmittelverfahren festgesellt werden (BGE 137 III 217 E. 2.4.3). Letzteres gilt selbst dann, wenn auf die Beschwerde, die sich gegen die nichtige Verfügung richtet, nicht einzutreten ist

(wegen fehlender Legitimation oder verpasster Frist; Urteile des Bundesgerichts 1C\_78/2015 vom 29. Mai 2015 E. 3.4; 5A\_998/2014 vom 14. April 2015 E. 2.1.2). Eine Verfügung ist dann nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und zudem durch die Feststellung der Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet wird. Die örtliche Unzuständigkeit ist in der Regel kein Nichtigkeitsgrund. Die funktionelle und sachliche Unzuständigkeit stellt demgegenüber zumeist einen Nichtigkeitsgrund dar (Urteil des Bundesgerichts 2C\_72/2016 vom 3. Juni 2016 E. 1.2). Ist eine Nichtanhandnahmeverfügung nichtig, kann diese aufgrund ihrer fehlenden Rechtswirkung nicht Anfechtungsobjekt einer Beschwerde sein. Diesfalls ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, jedoch die Nichtigkeit im Dispositiv festzuhalten.

Vorliegend ist damit die geltend gemachte Nichtigkeit der Nichtanhandnahmeverfügung vom 20. November 2019 unabhängig von der Frage nach der Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers zu prüfen.

## 2.

**2.1** Gemäss Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32) bedarf die Strafverfolgung von durch die Bundesversammlung gewählten Behördenmitgliedern und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte. Der Immunitätsschutz gilt auch für Handlungen, die während der Amtszeit begangen worden sind, selbst wenn die Person zum Zeitpunkt der Strafverfolgung aus dem Amt ausgeschieden ist. Bei Art. 14 VG handelt es sich um eine Regelung, die mit Art. 7 Abs. 2 StPO insofern inhaltlich übereinstimmt, als der Bund (wie dies die Kantone tun dürfen) die Zulassung zur Strafverfolgung seiner Behördenmitglieder und Magistratspersonen von der Ermächtigung einer nicht richterlichen Behörde abhängig machen kann. Dringlichkeitssituationen vorbehalten, muss die Ermächtigung vor Beginn der Strafverfolgung eingeholt werden; sie ist eine (positive) Prozessvoraussetzung (BGE 139 IV 161 E. 2.5; Urteil des Bundesgerichts 1C\_63/2017 vom 22. Mai 2017 E. 1.1). Gemäss Art. 303 Abs. 1 StPO darf ein Vorverfahren erst eingeleitet werden, wenn die Ermächtigung erteilt wurde. Das Vorverfahren besteht gemäss Art. 299 Abs. 1 StPO aus dem Ermittlungsverfahren der Polizei und der Untersuchung der Staatsanwaltschaft. Fehlt die Prozessvoraussetzung der Ermächtigung zur Strafverfolgung, darf kein Strafverfahren durchgeführt werden (vgl. zum Ganzen TPF 2012 30 E. 1.1 f.). Einer Nichtanhand-

nahmeverfügung steht ein Fehlen dieser Prozessvoraussetzung aber nicht entgegen. Verfügt die Staatsanwaltschaft eine Nichtanhandnahme, wird nämlich *kein* Strafverfahren durchgeführt. Eine solche ist denn unter anderem gerade auch dann zu erlassen, wenn die Prozessvoraussetzungen eindeutig nicht erfüllt sind (Art. 310 Abs. 1 lit. a StPO). Daraus folgt, dass das Fehlen einer Prozessvoraussetzung dem Erlass einer Nichtanhandnahmeverfügung eben nicht entgegensteht.

- 2.2** Mit Art. 14 VG sollen Mitglieder einer Bundesbehörde und Magistratspersonen vor mutwilliger, ungerechtfertigter Strafverfolgung geschützt und das reibungslose Funktionieren staatlicher Organe sichergestellt werden (vgl. RIEDO/FIOLKA, Basler Kommentar StPO, 2 Aufl. 2014, N. 74 zu Art. 7). Das Strafverfahren soll daher erst durchgeführt werden, wenn eine (höhere) Behörde – vorliegend die zuständigen Kommissionen beider Räte – vorher ihre Zustimmung dazu erteilt hat. Alsdann kann die Staatsanwaltschaft die Untersuchung eröffnen. Der förmliche Entscheid über die Eröffnung oder die Nichtanhandnahme obliegt kraft ausdrücklicher bundesgerichtlicher Regelung (Art. 309 und 310 StPO) in jedem Fall der Staatsanwaltschaft (BGE 137 IV 269 E. 2.3). Auch daraus muss folgen, dass eine fehlende Ermächtigung bei entsprechender Voraussetzung zwar einer Eröffnung einer Strafuntersuchung entgegensteht, nicht aber einer Nicht-Eröffnung, d.h. einer Nichtanhandnahmeverfügung. Mit einer solchen wird der Zweck des Ermächtigungserfordernisses gerade nicht verletzt.
- 2.3** Das Erfordernis zur Einholung einer Ermächtigung gemäss Art. 14 VG hindert damit den direkten Erlass einer staatsanwaltschaftlichen Nichtanhandnahmeverfügung vor bzw. ohne Ermächtigung i.S. von Art. 14 VG nicht. Erachtet die Staatsanwaltschaft beim ihr vorliegenden Aktenstand die Voraussetzungen einer Nichtanhandnahme als erfüllt, ist es zulässig, dass sie direkt die Nichtanhandnahme verfügt, ohne vorgängig um eine Ermächtigung dazu nachzusuchen (vgl. auch Beschluss des Bundesstrafgerichts BB.2019.177-181 vom 4. Dezember 2019). Beurteilt die Beschwerdeinstanz eine gegen eine solche Nichtanhandnahmeverfügung erhobene Beschwerde als unbegründet, bleibt es bei der Nichtanhandnahme der Strafsache. Erst bzw. nur, wenn sie eine Beschwerde als begründet erachtet und die Nichtanhandnahmeverfügung aufhebt, ist vor weiteren Verfahrensschritten über die Erteilung der Ermächtigung zu befinden.
- 2.4** Die oben dargestellte Rechtsauffassung mag nicht unumstritten sein. Sie entspricht indessen der ständigen Praxis und dies zwingend aufgrund der Praxis der für die Immunitätsaufhebung zuständigen Kommissionen. Diese

treten nämlich in einem Fall wie dem vorliegenden auf ein Gesuch um Immunitätsaufhebung nur dann überhaupt ein, wenn es von einer zuständigen Strafverfolgungsbehörde nach entsprechenden Vorermittlungen gestellt wird (BBI 2019 S. 2777). Mit anderen Worten setzen die zuständigen Kommissionen des Parlaments gerade voraus, dass sich eine Strafverfolgungsbehörde vorgängig mit der Sache befasst und ein Gesuch nur dann stellt, wenn sie eine Strafuntersuchung eröffnen will. Ob die angezeigte Person diese Rechtsauffassung teilt oder nicht, ist irrelevant.

- 2.5** In der Strafanzeige vom 22. August 2018 werden strafbare Handlungen geschildert, die C. in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit als damaliger Präsident der AB-BA begangen haben soll. Die Mitglieder der AB-BA werden von der vereinigten Bundesversammlung gewählt (Art. 23 Abs. 1 StBOG), weshalb sie vor strafrechtlicher Verfolgung Immunität im Sinne von Art. 14 Abs. 1 VG geniessen. Es ist unbestritten, dass die Beschwerdegegnerin die zuständigen Kommissionen beider Räte vor Erlass der Nichtanhandnahmeverfügung vom 20. November 2019 nicht um Ermächtigung zur Strafverfolgung im Sinne von Art. 14 VG ersucht hat. Wie supra unter E. 2.3 dargelegt, ist es nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin gestützt auf den ihr vorliegenden Aktenstand zum Schluss gekommen ist, die in der Anzeige geschilderten Handlungen von C. erfüllten keinen Straftatbestand, und sie deshalb ohne vorgängiges Ersuchen einer Ermächtigung direkt die Nichtanhandnahmeverfügung erlassen hat. Ein derartiges Vorgehen steht – wie bereits ausgeführt – im Einklang mit dem Schutzzweck von Art. 14 VG und führt daher nicht dazu, dass die Nichtanhandnahmeverfügung vom 20. November 2019 nichtig oder sonst (formell) fehlerhaft (und somit anfechtbar) ist.

Eine andere Frage ist, ob die Nichtanhandnahme der Strafsache gegen C. zur Recht verfügt worden ist. Dieser Frage braucht jedoch nicht weiter nachgegangen zu werden, da sich der Beschwerdeführer inhaltlich mit der strittigen Nichtanhandnahmeverfügung in keiner Weise auseinandersetzt.

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

**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, 21. September 2020

Im Namen der Beschwerdekammer  
des Bundesstrafgerichts

Die Vizepräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

**Zustellung an**

- Rechtsanwalt Bruno Steiner
- C., alt Bundesrichter, Schweizerisches Bundesgericht
- E., a.o. Staatsanwalt des Bundes

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Entscheid ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben.