

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



## 20.190 s Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber. Gesuch um Aufhebung

---

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 11. August 2020

---

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) hat an ihrer Sitzung vom 11. August 2020 das Gesuch des a.o. Staatsanwalts des Bundes vom 29. Juli 2020 um Aufhebung der Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber geprüft.

### Entscheid der Kommission

Die Kommission ist einstimmig auf das Gesuch eingetreten und hat mit 10 zu 1 Stimmen beschlossen, die Immunität aufzuheben.

Im Namen der Kommission  
Der Vizepräsident:

Daniel Jositsch

#### Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Rechtliche Grundlagen
- 3 Erwägungen der Kommission



## 1 Ausgangslage

Der a.o. Staatsanwalt des Bundes hat mit Gesuch vom 29. Juli 2020 bei der Rechtskommission des Ständerates (RK-S) und der Immunitätskommission des Nationalrates (IK-N) die Aufhebung der Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber beantragt.

Auf Antrag der Präsidenten der RK- S und der IK-N haben die Ratspräsidentin des Nationalrats und der Ratspräsident des Ständerates am 31. Juli 2020 entschieden, dass die RK-S das Gesuch zuerst behandeln soll.

Der a.o. Staatsanwalt des Bundes ersucht um Ermächtigung zur Strafverfolgung gemäss Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG; SR 170.32) wegen Verdachts auf Amtsmissbrauch (Art. 312 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0)), Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) und Begünstigung (Art. 305 StGB).

Am 29. Juni 2020 ernannte die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) Herrn Dr. iur Stefan Keller, Präsident des Ober- und Verwaltungsgerichts des Kantons Obwalden, zum ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes. Er sollte ursprünglich vier Strafanzeigen prüfen, die gegen Bundesanwalt Michael Lauber, FIFA-Präsident Gianni Infantino und weitere Personen eingegangen sind. Seither wurden zusätzliche Strafanzeigen gestellt. Nach Abschluss der Prüfung von zwei Anzeigen (Strafanzeige vom 11. Mai 2020 gegen Gianni Infantino und Strafanzeige vom 15. Juni 2020 gegen Oberstaatsanwalt Rinaldo Arnold) ist er zum Schluss gekommen, dass im Zusammenhang mit den Treffen von Bundesanwalt Michael Lauber mit dem FIFA-Präsidenten und dem Walliser Oberstaatsanwalt Anzeichen für ein strafbares Verhalten bestehen.

Die in Frage stehenden vier Treffen von Bundesanwalt Lauber mit verschiedenen Personen (Gianni Infantino (FIFA-Präsident), Rinaldo Arnold (Oberstaatsanwalt des Amtes Region Oberwallis), André Marty (Informationschef Bundesanwaltschaft), Olivier Thormann (damals leitender Staatsanwalt des Bundes) und Marco Villiger (damals Leiter Rechtsdienst und stellvertretender Generalsekretar der FIFA)) sollen am 8. Juli 2015, 22. März 2016, 22. April 2016 und 16. Juni 2017 in unterschiedlichen personellen Zusammensetzungen stattgefunden haben. Zweck und Inhalt dieser nicht protokollierten Treffen ist umstritten. Der a.o. Staatsanwalt des Bundes weist darauf hin, dass – wie vom Bundesstrafgericht und Bundesverwaltungsgericht dargelegt – die von den an den Gesprächen beteiligten Personen vorgebrachten Gründe für die Durchführung der Treffen nicht zu überzeugen vermögen. Er geht deshalb davon aus, dass aufgrund der vorhandenen Aktenlage (Akten der AB-BA zum Disziplinarverfahren gegen Bundesanwalt Lauber und die Urteile des Bundesstrafgerichts vom 17. Juni 2019 sowie des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Juni 2020) bis anhin unklar blieb, welchen tatsächlichen Zwecken die in Frage stehenden Treffen dienten und deshalb ein strafrechtlich relevanter Zweck nicht ausgeschlossen werden könne.

Bundesanwalt Lauber machte in der Anhörung der RK-S geltend, dass sich aus dem Gesuch um Aufhebung der Immunität kein Sachverhalt, der einen hinreichenden Tatverdacht für einen strafrechtlichen Vorwurf begründen könnte, ergebe. Er wies darauf hin, dass sich sowohl die AB-BA im Rahmen des Disziplinarverfahrens wie auch das Bundesstrafgericht in den Ausstandsverfahren und schliesslich das Bundesverwaltungsgericht eingehend mit der Thematik rund um die in Frage stehenden Treffen befasst hätten und keine Behörde Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten erkannt habe. Erweise sich die Strafbarkeit des Verhaltens als zweifelhaft oder als nicht gegeben, sei die Immunität im Rahmen der Interessenabwägung aufgrund des Interesses an der Funktionsfähigkeit der Institution Bundesanwaltschaft nicht aufzuheben. Die Typologie der Strafanzeigen liesse darauf schliessen, dass sie Teil des sogenannten «Litigation-PR» darstellten.



Diese Art von Anzeigen ohne konkreten Vorwurf von strafbarem Verhalten seien in den Kontext der jeweiligen Verfahren der Bundesanwaltschaft und der Partikularinteressen der betreffenden Verfahrensparteien einzuordnen.

## 2 Rechtliche Grundlagen

### Verantwortlichkeitsgesetz (VG; SR 170.32) und Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10)

Die Strafverfolgung von durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitgliedern und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte (Art. 14 Abs. 1 VG). Die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten bestimmen nach Artikel 84 des Parlamentsgesetzes denjenigen Rat, dessen Kommission das Gesuch um Aufhebung der Immunität zuerst behandelt (Art. 14 Abs. 2 VG). Die Kommissionen stellen zu Beginn der Sitzung die Beschlussfähigkeit ausdrücklich fest (Art. 14 Abs. 3 VG i.V.m. Art. 17a Abs. 3 ParlG). Die Kommissionen geben dem Beschuldigten Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 14 Abs. 4 VG).

Bei der Prüfung eines Gesuchs um Aufhebung der Immunität von durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitgliedern und Magistratspersonen muss sich die Kommission zunächst die Frage stellen, ob die inkriminierte Handlung im *Schutzbereich* der relativen Immunität liegt. Dabei ist zu prüfen, ob ein *unmittelbarer Zusammenhang* mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit gegeben ist. Auch die Frage des *zeitlichen Geltungsbereichs* der Schutzwirkung der relativen Immunität ist im Rahmen des Eintretens zu beantworten.

*Verneint* die Kommission den unmittelbaren Zusammenhang oder das Vorliegen der Schutzwirkung der relativen Immunität hinsichtlich des zeitlichen Geltungsbereichs, so tritt sie nicht auf das Gesuch ein, und das Strafverfahren kann seinen gewöhnlichen Lauf nehmen.

Tritt sie auf das Gesuch ein, so muss sie entscheiden, ob die Immunität aufzuheben ist oder nicht. Lässt sich die Strafbarkeit der Anschuldigungen nach einer summarischen Prüfung mit grosser Wahrscheinlichkeit ausschliessen, so gibt es keinen Grund, die Immunität aufzuheben. Grundsätzlich muss die Kommission bei der Frage der Aufhebung der Immunität eine *Interessenabwägung* vornehmen. Die Interessen lassen sich in folgende zwei Kategorien einteilen:

- *Institutionelle Interessen:*

Die durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitglieder und Magistratspersonen sollen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit keine missbräuchlichen, auf haltlosen Anschuldigungen beruhenden oder wenig bedeutenden Strafverfahren zu befürchten haben. Die Immunität soll sicherstellen, dass der Betrieb der betroffenen Behörde reibungslos ablaufen kann.

- *Rechtsstaatliche Interessen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung:*

Gemäss Schweizer Strafrecht, das auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit der Verfolgung beruht, müssen den Strafbehörden gemeldete Straftaten geahndet werden. Es besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, dass Strafverfahren abgeschlossen werden können, dies umso mehr dann, wenn es sich um eine schwere Straftat handelt. Das Interesse des Opfers an einem wirksamen Schutz durch das Strafrecht gilt es ebenfalls zu berücksichtigen.



## **Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0)**

Die im Gesuch geltend gemachten Straftatbestände lauten wie folgt:

### **Art. 305 Begünstigung**

<sup>1</sup> Wer jemanden der Strafverfolgung, dem Strafvollzug oder dem Vollzug einer der in den Artikeln 59–61, 63 und 64 vorgesehenen Massnahmen entzieht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

<sup>1bis</sup> Ebenso wird bestraft, wer jemanden, der im Ausland wegen eines Verbrechens nach Artikel 101 verfolgt wird oder verurteilt wurde, der dortigen Strafverfolgung oder dem dortigen Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme im Sinne der Artikel 59–61, 63 oder 64 entzieht.

<sup>2</sup> Steht der Täter in so nahen Beziehungen zu dem Begünstigten, dass sein Verhalten entschuldbar ist, so kann der Richter von einer Bestrafung Umgang nehmen.

### **Art. 312 Amtsmissbrauch**

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, werden mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

### **Art. 320 Verletzung des Amtsgeheimnisses**

1. Wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist auch nach Beendigung des amtlichen oder dienstlichen Verhältnisses strafbar.

2. Der Täter ist nicht strafbar, wenn er das Geheimnis mit schriftlicher Einwilligung seiner vorgesetzten Behörde geoffenbart hat.

## **3 Erwägungen der Kommission**

Nach der Anhörung des Bundesanwalts Michael Lauber hat die Kommission in einem ersten Schritt den unmittelbaren Zusammenhang zwischen der amtlichen Stellung und Tätigkeit von Bundesanwalt Michael Lauber und der ihm vorgeworfenen Handlungen bejaht und einstimmig entschieden, auf das Gesuch des a.o. Staatsanwalts des Bundes einzutreten. Es ist unbestritten, dass der Bundesanwalt an den Treffen in amtlicher Funktion teilgenommen hat. Die Kommission hält zudem fest, dass der Schutz der relativen Immunität auch für strafbare Handlungen gilt, welche während der Amtszeit begangen worden sind, selbst wenn die Person zum Zeitpunkt der Strafverfolgung aus dem Amt ausgeschieden ist. Der Bundesanwalt wäre deshalb auch dann von der Immunität geschützt, wenn er zum Zeitpunkt der Eröffnung des Strafverfahrens nicht mehr im Amt wäre.

In einem zweiten Schritt hat die Kommission nach einer eingehenden Abwägung zwischen den institutionellen Interessen (öffentliches Interesse an der Ausübung des Mandats und damit der



Funktionsfähigkeit der Behörde Bundesanwaltschaft) und dem rechtsstaatlichen Interesse an einer Strafverfolgung mit 10 zu 1 Stimmen für die Aufhebung der Immunität ausgesprochen.

Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass Strafanzeigen gegen Verfahrensleiter dazu missbraucht werden können, Strafverfahren zu verzögern und zu torpedieren. Damit könne die Funktionsfähigkeit der Bundesanwaltschaft beeinträchtigt werden. Diesem Phänomen müssen nach Ansicht der Kommission Schranken gesetzt werden, weshalb im vorliegenden Fall eine sorgfältige Abwägung der Interessen vorzunehmen sei.

Die Kommission weist darauf hin, dass vorliegend die in Frage stehenden nicht protokollierten Treffen zwischen dem Bundesanwalt und Vertretern der FIFA unabhängig von den eingereichten Strafanzeigen zu einer Krise des Vertrauens in die Institution Bundesanwaltschaft geführt haben. Die eingegangenen Strafanzeigen mögen zwar in einem Zusammenhang zu Verfahren der Bundesanwaltschaft stehen. In vergleichbaren früheren Fällen seien solche Strafanzeigen aber ausnahmslos von dem eingesetzten Sonderermittler durch Nichtanhandnahme erledigt worden. Wenn der nun eingesetzte Sonderermittler zum Schluss komme, dass die Strafanzeigen die Eröffnung einer Strafuntersuchung rechtfertigen, so dürfe ein parlamentarisches Organ in dieser speziellen Situation die Durchführung eines Verfahrens nicht verhindern. Das Problem, dass die Anzeigen und das Gesuch des a.o. Staatsanwaltes des Bundes zur Aufhebung der Immunität wenig substantiiert seien, zeige, dass nur eine vertiefende weitere Untersuchung den Sachverhalt klären könne. Diese Untersuchung wiederum sei nur möglich mit Ermächtigung der zuständigen parlamentarischen Kommissionen. Die Kommission kommt zum Schluss, dass es im vorliegenden Fall im Interesse der Glaubwürdigkeit der Institution Bundesanwaltschaft selbst sei, dass der Sachverhalt rund um die nicht protokollierten Treffen im Rahmen eines Strafverfahrens umfassend abgeklärt und beurteilt werden könne. Es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse, bezüglich der im Raum stehenden Unklarheiten und Vorwürfe im Zusammenhang mit dem ganzen Verfahrenskomplex rund um die in Frage stehenden Treffen die grösstmögliche Transparenz zu schaffen.

Die Kommission ist zudem der Ansicht, es sei auch im Interesse von Bundesanwalt Lauber, sich und seinen Ruf im Rahmen eines Strafverfahrens verteidigen zu können. Nur so könne abschliessend festgestellt werden, dass er sich keine strafbare Handlung zu Schulden kommen lassen habe.