

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



20.190 s Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber. Gesuch um Aufhebung

Bericht der Immunitätskommission des Nationalrates vom 24. August 2020

Die Immunitätskommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 24. August 2020 das Gesuch des a.o. Staatsanwalts des Bundes vom 29. Juli 2020 um Aufhebung der Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber geprüft.

Antrag der Kommission

Die Kommission ist einstimmig auf das Gesuch eingetreten und hat mit 8 zu 1 Stimmen beschlossen, die Immunität aufzuheben.

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Jacques Nicolet

Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Rechtliche Grundlagen
- 3 Verhandlungen und Beschluss der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Ausgangslage

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 sowie weiteren Personen Anzeichen für ein strafbares Verhalten bestehen.

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) 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) ersucht.

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 Generalsekretär 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 Bundesstraengericht 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 Bundesstraengerichts 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 IK-N 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 Bundesstraengericht 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. Es könne nicht sein, dass die Aufhebung der Immunität die mangelnde Substantiierung eines Gesuchs kompensiere und ein hinreichender Tatverdacht mit der Durchführung eines Strafverfahrens im Nachhinein hergestellt werden soll. 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

¹ 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.

^{1bis} 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.

² 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 offenbart hat.

3 Verhandlungen und Beschluss der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

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. Die RK-S hat das Gesuch an ihrer Sitzung vom 11. August 2020 geprüft. Sie ist einstimmig darauf eingetreten und hat mit 10 zu 1 Stimmen beschlossen, die Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber aufzuheben.

4 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. Die Kommission erachtet es als unbestritten, dass der Bundesanwalt an den in Frage stehenden Treffen in amtlicher Funktion teilgenommen hat. Sie 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 eine Interessenabwägung zwischen den institutionellen Interessen der Bundesanwaltschaft und dem rechtsstaatlichen Interesse an einer Strafverfolgung vorgenommen. Sie folgt dabei der Ansicht der RK-S, dass es im vorliegenden Fall im Interesse der Institution Bundesanwaltschaft sei, dass der Sachverhalt rund um die nicht protokollierten Treffen im Rahmen eines Strafverfahrens umfassend abgeklärt und beurteilt werden könne. Es sei undenkbar, dass man nach jahrelanger medialer Diskussion jetzt nicht genau hinschaue. Die Kommission weist darauf hin, dass die Aufhebung der Immunität die Voraussetzung dafür sei, dass eine strafrechtliche Untersuchung die grösstmögliche Transparenz rund um die in Frage stehenden Treffen schaffen könne. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Aufhebung der Immunität im vorliegenden Fall keine Schleusen öffne für zukünftige Strafanzeigen, welche im Bereich des sogenannten «Litigation-PR» angesiedelt seien. Sie weist darauf hin, dass es für solche Strafanzeigen auch zukünftig zwei Hürden geben werde. Sowohl ein a.o. Staatsanwalt wie auch die zuständigen parlamentarischen Kommissionen müssten zum Schluss kommen, dass die Durchführung eines Strafverfahrens angezeigt sei.

Mit dem heutigen Entscheid der Kommission ist die Aufhebung der Immunität von Bundesanwalt Lauber endgültig.