



www.jusletter.ch

Markus H. F. Mohler

Die Behörden-Beurteilungen des Bundesanwalts in der FIFA-Affäre

Was hat die Strafprozessrechtsarchitektur damit zu tun?

Der Bundesanwalt wurde in FIFA-bezogenen Verfahren gerichtlich für befangen erklärt und in den Ausstand geschickt. Gegen das u.a. deswegen eingeleitete Disziplinarverfahren wehrte er sich. Die Disziplinarverfügung wurde in fast allen Teilen gerichtlich bestätigt. Die für das Beantragen einer Amtsenthebung oder Suspendierung zuständige Gerichtskommission tat sich schwer. Erst ein Bericht der GPK löste den Knoten. Einer Amtsenthebung kam der Bundesanwalt mit seiner Kündigung knapp zuvor. Die Ursachen für die Wirrungen der Aufsichtsausübung liegen tiefer: in der Architektur der Strafverfolgungsbehörden und daher in der Zweiteilung der Aufsicht.

Beitragsart: Beiträge

Rechtsgebiete: Staatsorganisation und Behörden; Strafprozessrecht;

Verwaltungsrecht

Zitiervorschlag: Markus H. F. Mohler, Die Behörden-Beurteilungen des Bundesanwalts in der FIFA-Affäre, in: Jusletter 2. November 2020

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
 - 1.1. Übersicht
 - 1.2. Vorgeschichte
2. Gerichtsentscheide betreffend Befangenheit und Ausstand
 - 2.1. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts Beschluss BB.2018.190 und 198 vom 17. Juni 2019
 - 2.2. Beschluss CR.2019.3 der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts vom 10. Juli 2019
 - 2.3. Urteil des Bundesgerichts 1B_442/2019 vom 18. März 2020 (I. öffentlich-rechtliche Abteilung)
3. Das Wiederwahlverfahren
4. Die Disziplinaruntersuchung
 - 4.1. Die Urteile betr. Einsetzung einer Fachperson für die Durchführung der Ermittlungen im Disziplinarverfahren
 - 4.1.1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juli 2019
 - 4.1.1.1. Zur Frage der Rechtsgrundlage für den Zuzug einer aussenstehenden Fachperson zur Durchführung der Disziplinaruntersuchung
 - 4.1.1.2. Zur Frage der Interessenkollision beim Anwalt des Bundesanwalts
 - 4.1.1.3. Fazit
 - 4.1.2. Urteil des Bundesgerichts vom 10. Januar 2020 (Nichtreintreten)
 - 4.2. Die Disziplinarverfügung und ihre Begründung
 - 4.3. Das Urteil des BVGer vom 22. Juli 2020 betr. Disziplinarverfügung der AB-BA
5. Die Beschlüsse der Gerichtskommission des Parlamentes
 - 5.1. Der Beschluss, ein Amtsenthebungsverfahren einzuleiten
 - 5.2. Kein Beschluss nach Vorliegen des GPK Berichtes
 - 5.3. Der Beschluss betr. Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Bundesanwalt
6. Der Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlamentes
7. Die Beschlüsse der parlamentarischen Instanzen betr. Aufhebung der Immunität des Bundesanwalts
 - 7.1. Aufforderung der Ratspräsidien vom 11. Juni 2020
 - 7.2. Rechtskommission des Ständerates vom 11. August 2020
 - 7.3. Immunitätskommission des Nationalrates vom 24. August 2020
 - 7.4. Beschluss der Gerichtskommission vom 9. September 2020
8. Übersicht über den Ablauf und die Verfahrensbezüge
 - 8.1. Chronologie
 - 8.2. Verfahrensbezüge
9. Zur staatsrechtlichen Einordnung der AB-BA
 - 9.1. Die relevanten Erlasse betr. die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft
 - 9.1.1. Verfassungsmässige Einordnung
 - 9.1.2. Unklarheiten auf Gesetzesstufe
 - 9.1.2.1. Amtsenthebungsverfahren
 - 9.1.2.2. Oberaufsicht über sich selber?
 - 9.1.2.3. Disziplinarverfahren
 - 9.2. Fehlende Bestimmtheit und Lücken
10. Die grundlegenden Problematiken
 - 10.1. Die Architektur der Strafverfolgungsbehörden qua Strafbefehlskompetenz
 - 10.2. Die rechtsstaatliche Problematik
11. Abschliessende Betrachtungen

1. Einleitung

1.1. Übersicht

[1] Die Darstellung der behördlichen Verfahren und Beurteilungen im vorliegenden Zusammenhang ist insofern nicht einfach, als sich eine Mehrzahl von Behörden (einschliesslich parlamentarische Kommissionen) überwiegend zeitlich überlappend mit dem Verhalten des Bundesanwaltes auseinandersetzen, Beschlüsse fassen oder nicht fassen und dies kommunizieren oder auch nicht.¹ So entstand rechtlich und politisch ein Gewirr. Daher werden nach einem Blick auf die Gerichtsentscheide betreffend Befangenheit und Ausstand des Bundesanwalts im FIFA-Zusammenhang (Ziff. 2) und auf die Durchführung des Wiederwahlverfahrens (Ziff. 3) zunächst die Vorgänge zum Disziplinarverfahren zusammengefasst (Ziff. 4). In Ziff. 5–7 folgt die Darstellung der Abläufe in den parlamentarischen Instanzen. Eine Übersicht über Chronologie und die Bezüge verschiedener Verfahren zueinander findet sich in Ziff. 8. Die Anmerkungen in Ziff. 9 und 10 zeigen, weshalb die Architektur der Strafverfolgungsbehörden eine wesentliche Ursache dieser verfahrensrechtlichen Wirrungen und der damit verbundenen rechtsstaatlichen Problematik ist.

1.2. Vorgeschichte

[2] Bereits vor der Wiederwahl des Bundesanwaltes im Jahre 2015 tauchten Zweifel im Zusammenhang mit seiner Personalpolitik auf. Er entliess Staatsanwälte unter Missachtung des rechtlich geregelten Verfahrens, was auch zu hohen Abfindungszahlungen zu Lasten der Bundesanwaltschaft (BA) bzw. der Steuerzahler führte.²

[3] Am 10. März 2015 eröffnete die Bundesanwaltschaft ein Verfahren gegen unbekannt wegen Verdachts der ungetreuen Geschäftsbesorgung sowie des Verdachts der Geldwäscherei im Zusammenhang mit der Vergabe der Fussballweltmeisterschaften 2018 (Russland) und 2022 (Qatar).³ Zuvor hatte die FIFA am 18. November 2014 Strafanzeige gegen unbekannt eingereicht.⁴ Dem folgte am 24. September 2015 die Eröffnung einer strafrechtlichen Untersuchung gegen Josef Blatter, damals FIFA-Präsident.^{5,6}

[4] Ein Beginn dessen, was später immer wieder thematisiert wurde, bildeten die Berichte im Magazin des Tagesanzeigers über die Treffen des Bundesanwalts mit dem (am 26. Februar 2016 neu

¹ Vgl. dazu MARKUS MÜLLER, Von Krisen und Schulhausabwarten. Oder: Was ist Aufsicht?, in ZBl 121/2020, 405 ff., 406.

² Vgl. etwa Tätigkeitsbericht der AB-BA 2015, 13 f.; Urteil des BVGer A-4517/2015 v. 15. Februar 2016; Schweiz am Sonntag v. 10. Mai 2015; Aargauer Zeitung v. 3. April 2016; SRF v. 5. August 2016.

³ BA, Medienmitteilung v. 27. Mai 2015 (<https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/medien/archiv-medienmitteilungen/news-seite.msg-id-57391.html>).

⁴ A.a.O., mit dem Vermerk (... , «wobei die Institution FIFA in diesem Verfahren als Geschädigte auftritt»). Weswegen und in welchem Kontext wurde nicht mitgeteilt. Es bestanden damals bereits drei Verfahrenskomplexe: Ein Vertrag betr. Fernsehrechte, die Vergabe der Fussball WM 2018 und 2022 sowie eine Zahlung von 2 Mio. CH durch den (vormaligen) Präsidenten Blatter an Michel Platini.

⁵ BA, Medienmitteilung v. 25. September 2015 (<https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/medien/archiv-medienmitteilungen/news-seite.msg-id-58891.html>).

⁶ BA, Tätigkeitsbericht 2015, 15. Vgl. auch Medienmitteilung der BA v. 9. März 2016 (<https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/medien/archiv-medienmitteilungen/news-seite.msg-id-60921.html>). Die Untersuchungen sind zum Zeitpunkt dieser Publikation nach wie vor hängig.

gewählten) Präsidenten der FIFA, Giovanni Infantino.⁷ Sie sind aus den «Football Leaks»⁸ destilliert worden. In den Medien wurden diese Treffen,⁹ die nicht protokolliert waren und «ausser Haus» stattfanden, mehrfach aufgegriffen.¹⁰

[5] Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)¹¹ führte im Frühjahr 2019¹² Vorabklärungen durch, ob Gründe für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens betreffend Bundesanwalt Lauber vorlägen.¹³ Aufgrund des Ergebnisses dieser Abklärungen eröffnete die AB-BA am 10. Mai 2019, gestützt auf die massgebende Verordnung,¹⁴ ein Disziplinarverfahren betreffend Bundesanwalt Lauber. In diesem Verfahren sollten «mögliche Amtspflichtverletzungen des Bundesanwaltes innerhalb des FIFA-Verfahrenskomplexes disziplinarrechtlich geklärt werden».¹⁵

[6] An einer von ihm einberufenen Medienkonferenz wehrte sich der Bundesanwalt gegen die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und griff die AB-BA frontal an: Es handle sich um einen Angriff auf seine Person und die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft, er wolle «Spekulationen, Mutmassungen und Verschwörungstheorien, die seit fünf Wochen in den Medien kursieren» entkräften, aus diesem «absurden Faktum» werde eine «institutionelle Krise heraufbeschworen».¹⁶

[7] Darauf folgte die Verschiebung des Vorganges der Wiederwahl des Bundesanwalts (dazu nachfolgend, Rz. 11).

2. Gerichtsentscheide betreffend Befangenheit und Ausstand

2.1. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts Beschluss BB.2018.190 und 198 vom 17. Juni 2019

[8] Mit Entscheid vom 17. Juni 2019 erklärte die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts, gestützt auf entsprechende Eingaben eines Beschuldigten,¹⁷ den Bundesanwalt und zwei weitere Verfahrensleiter in vier Ermittlungsverfahren,¹⁸ in denen die FIFA Parteistellung hatte,¹⁹ für

⁷ Das Magazin (Tagesanzeiger) v. 9. November 2018.

⁸ Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Football_Leaks.

⁹ Vom 22. März und 22. April. Dass auch ein drittes Treffen am 16. Juni stattgefunden habe, verneinte die BA zunächst, bestätigte später indessen, dass es stattgefunden habe, doch vermochte sich weder der Bundesanwalt noch die andern drei bzw. vier Teilnehmer an den Inhalt der Gespräche zu erinnern.

¹⁰ Vgl. statt vieler: Geheimtreffen mit FIFA-Chef Infantino, St. Galler Tagblatt v. 18. April 2019. Vgl. auch Süddeutsche Zeitung v. 4. Juni 2019.

¹¹ <http://www.ab-ba.ch/de/>.

¹² Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates zum Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde v. 24. Juni 2020 (im Folgenden: Ber. GPK) (noch nicht im BBl publ.), 33.

¹³ Vgl. Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) A-3612/2019 v. 29. Juli 2019, lit. B (S. 3).

¹⁴ Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (v. 1. Oktober 2010; SR 173.712.24, Stand: 1. Januar 2011; im Folgenden: Vo AB-BA), Art. 16 ff.

¹⁵ AB-BA, Medienmitteilung v. 10. Mai 2019 (http://www.ab-ba.ch/downloads/MM_AB-BA_10_05_2019_de.pdf).

¹⁶ SRF, 10vor10 v. 10. Mai 2019 (<https://www.srf.ch/play/tv/10vor10/video/bundesanwalt-lauber-verteidigt-sich?id=0a4104f6-7ff2-4528-9fa9-97d40d3822c4>) und St. Galler Tagblatt v. 10. Mai 2020.

¹⁷ BGer 1B_442/2019 vom 18. März 2020, lit. C («Mémoire» v. 6. November 2018), lit. E («Observations» v. 23. November 2018), lit. M («Observations» v. 29. April 2019).

¹⁸ SV.15.0088, SV.15.1443, SV.17.0008, SV.18.0165 (Entscheid [FN 17], lit. A, S. 2).

¹⁹ A.a.O.

befangen und ordnete deren Ausstand an.²⁰ Zusammengefasst befand die Beschwerdekammer, die gesamten Umstände seien objektiv geeignet, «*rendre le procureur général suspect de prévention au sens de l'art. 56 let. f CPP*²¹ dans les procédures touchant la FIFA, de sorte que la demande de récusation est bien fondée en tant qu'elle concerne l'intéressé». ²² Bezugnehmend auf die informellen und nicht protokollierten Treffen des Bundesanwalts in Begleitung von weiteren Staatsanwälten des Bundes mit dem FIFA-Präsidenten Infantino hält die Beschwerdekammer fest: «La manière d'agir de B.» (d.h. Bundesanwalt) «est donc incompatible avec les exigences de l'art. 3 al. 2 let. c CPP, aux termes duquel un traitement équitable et le droit d'être entendu sont garantis à toutes les personnes touchées par la procédure». ²³ Zuvor hielt die Beschwerdekammer fest, dass «seules des erreurs particulièrement lourdes ou répétées, constitutives de violations graves des devoirs du magistrat, peuvent fonder une suspicion de partialité...»²⁴ und dass der Bundesanwalt «s'est impliqué personnellement, au niveau opérationnel, dans les procédures visant le requérant et ne s'est pas contenté à cet égard d'exercer sa tâche de direction du MPC au sens de l'art. 9 LOAP²⁵». Beizufügen ist, dass dieses Verhalten des Bundesanwalts auch einen Verstoß gegen lit. a von Art. 3 Abs. 2 (nicht nur lit. c) StPO,²⁶ gegen Art. 6 EMRK Ziff. 1 und 3²⁷ und Art. 14 Ziff. 3 UNO Pakt II²⁸ ebenso wie Art. 8 Abs. 1 (Gleichbehandlungsgebot) und Art. 9 BV²⁹ (Treu und Glauben) bedeutete.

2.2. Beschluss CR.2019.3 der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts vom 10. Juli 2019

[9] Auf ein Revisionsgesuch des Bundesanwalts vom 27. Juni 2019 gestützt auf Art. 60 Abs. 3 StPO i.V.m. Art. 56 Abs. 1 lit. f StPO³⁰ gegen diesen Entscheid der Beschwerdekammer trat die Berufungskammer des Bundesstrafgerichts nicht ein, da nach Art. 40 StBOG lediglich Entscheide der Beschwerdekammer betreffend Revision, Erläuterung und Berichtigung einer Revision zugänglich seien. Es handle sich nicht um einen Entscheid i.S.v. Art. 410 StPO.³¹

²⁰ Entscheid (FN 17), Dispositiv, Ziff. 2 (S. 24).

²¹ Schweizerische Strafprozessordnung v. 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0).

²² Entscheid, Ziff. 5.4 (S. 16 f.).

²³ Entscheid, Ziff. 5.4.

²⁴ Entscheid, Ziff. 3.3.

²⁵ Bundesgesetz v. 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG, SR 173.71).

²⁶ D.h. die folgenden Grundsätze zu beachten: «a. den Grundsatz von Treu und Glauben, b. das Verbot des Rechtsmissbrauchs; c. das Gebot, alle Verfahrensbeteiligten gleich und gerecht zu behandeln und ihnen rechtliches Gehör zu gewähren; ...».

²⁷ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten abgeschlossen am 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974 (Europäische Menschenrechtskonvention, SR 0.101).

²⁸ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte abgeschlossen am 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974 (auch IPBPR genannt; SR 0.103.2).

²⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

³⁰ Ausstandsvorschriften.

³¹ BStrGer, Berufungskammer, Beschluss v. 10. Juli 2019. Sie führte aus, Revisionen im Sinne von Art. 410 StPO seien nur gegen rechtskräftige materiell-rechtliche Sachurteile (rechtskräftiges Urteil, einen Strafbefehl, einen nachträglichen richterlichen Entscheid oder einen Entscheid im selbstständigen Massnahmenverfahren) zulässig.

2.3. Urteil des Bundesgerichts 1B_442/2019 vom 18. März 2020 (I. öffentlich-rechtliche Abteilung)

[10] Gegen den Nichteintretensentscheid CR.2019.3 der Berufungskammer des BStGer erhoben sowohl der Bundesanwalt als auch die BA am 11. September 2019 beim Bundesgericht Beschwerde in Strafsachen. Das Bundesgericht hat die Beschwerde mit der nämlichen Begründung abgewiesen und auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs feststellen können.³²

3. Das Wiederwahlverfahren

[11] Am 15. Mai 2019 beschloss die Gerichtskommission des Parlamentes (GK),³³ welche für die Vorbereitung der Wahl und der Amtsenthebung des Bundesanwaltes zuständig ist,³⁴ einstimmig, den Vorschlag für die Wiederwahl des Bundesanwaltes von der Sommer- auf die Herbstsession zu verschieben. Sie begründete diesen Beschluss damit, dass «die Aufsichtsbehörde der Bundesanwaltschaft AB-BA ein Disziplinarverfahren im Zusammenhang mit Gesprächen zwischen der Bundesanwaltschaft und der FIFA angekündigt (hat). Der Bundesanwalt seinerseits hat gegen die AB-BA eine Aufsichtseingabe eingereicht.» In dieser überhitzten Phase wolle die Gerichtskommission keinen Entscheid treffen.³⁵

[12] Mit Bericht vom 12. September 2019 beantragte die GK die Nichtwiederwahl des Bundesanwaltes.³⁶ In einer Publikation über den Ablauf der Wahl in der Vereinigten Bundesversammlung³⁷ hielt die GK fest, «bei der Wiederwahl des Bundesanwaltes steht auf dem Wahlzettel der Name des sich wieder zu Verfügung stellenden Bundesanwaltes (vgl. Art. 136 Abs. 1 ParlG); (d)ie Ratsmitglieder können diesen Namen streichen» (= den Bundesanwalt nicht wiederwählen), «sie können aber keinen anderen Namen auf dem Wahlzettel aufführen. Zusätzlich aufgeführte Namen werden nicht berücksichtigt. Der Wahlzettel bleibt gültig. (vgl. Art. 136 Abs. 2 ParlG)».

[13] Art. 136 ParlG bezieht sich auf die Wahlen in die Eidgenössischen Gerichte. Insbesondere bei der Wiederwahl stellen sich jeweils mehrere Kandidatinnen und/oder Kandidaten zur Verfügung. Daher sind die Bestimmungen von Abs. 1: «Als Wahlzettel dient eine Namensliste der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder...» und von Abs. 2: «Die Wählenden können einzelne Kandidierende streichen. Zusätzliche Namen bleiben unberücksichtigt» unbedenklich, da niemand feststellen kann, welche von mehreren Namen auf einem Wahlzettel allenfalls gestrichen werden. Nicht so bei der Einerwahl des Bundesanwaltes: Alle im Saal, auch von der Tribüne aus, konnten beobachten, ob Parlamentsmitglieder den vorgedruckten Namen Lauber strichen oder nicht. Damit war das Wahlgeheimnis verletzt. Die unbeschene Anwendung der für die Wie-

³² Urteil des BGer 1B_442/2019 v. 18. März 2020, E. 6.2 und 6.4.

³³ <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/weitere-kommissionen/kommission-gk>.

³⁴ Art. 40a Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes v. 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10).

³⁵ GK, Medienmitteilung v. 15. Mai 2019 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2019-05-15.aspx>).

³⁶ 19.214 vbv Bundesanwalt. Wahl für die Amtsperiode 2020–2023 (https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2019/Kommissionsbericht_GK-V_19.214_2019-09-12.pdf; <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2019-09-12.aspx>).

³⁷ 19.214 Bundesanwalt, Informationen zu Wahl (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/wahlprozedere-bundesanwalt-19-214-gk-2019-08-27-d.pdf>).

derwahl von Richtern geltenden Bestimmung verletzte somit Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.

[14] Sodann bleiben «zusätzliche Namen unberücksichtigt». Dabei fragt sich zunächst, welche Bedeutung – insbesondere bei einer umstrittenen Wahl – Art. 20 Abs. 1^{bis} StBOG («Wählbar ist, wer in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt ist») in einem Wahlvorgang zukommt, bei dem das Wahlrecht der Bundesversammlung auf einen (vorgedruckten) Namen reduziert ist.

[15] Verzichteten Parlamentsmitglieder nur wegen dieser Instruktion darauf, einen anderen Namen auf den Wahlzettel zu schreiben? Die Wahlzettel, auf denen ein anderer Name geschrieben stand, hätten gemäss Instruktion für die Bestimmung des absoluten Mehrs gezählt, da sie gültig blieben. Bei einem absoluten Mehr von 122 in dieser Versammlung vom 25. September 2019 erreichte Herr Lauber 129 Stimmen.³⁸ Es bleibt damit die Frage, ob er auch bei einer demokratie- und rechtsstaatskonform durchgeführten Wahl das absolute Mehr erreicht hätte, zumal die vorbereitende GK Nichtwiederwahl beantragt hatte.

[16] Anzufügen bleibt, dass vor der Wiederwahl – aber nach dem Beschluss des Bundesstrafgerichts (Beschwerdekammer) betr. Befangenheit und Ausstand (vgl. Rz. 8 ff.) – von verschiedenen Seiten in fragwürdiger Weise versucht wurde, auf die Wahl Einfluss zu nehmen: Zum einen hat der Bundesanwalt eine PR-Agentur angeheuert,³⁹ sodann haben sich der Präsident der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Regierungsrat Urs Hoffmann,⁴⁰ die Direktorin des Bundesamtes für Polizei (fedpol), Nicoletta della Valle,⁴¹ und die schweizerische Konferenz der Staatsanwälte (deren Vizepräsident Michael Lauber war)⁴² öffentlich für die Wiederwahl des Bundesanwalts ausgesprochen.⁴³ SR Claude Janiak, damals Mitglied der GPK (!), publizierte im August 2019 einen Artikel in der Sonntagspresse und empfahl die Wiederwahl des Bundesanwalts.⁴⁴

³⁸ AB 2019 V 2012.

³⁹ NZZ am Sonntag v. 8. September 2019, 8.

⁴⁰ bzBasel v. 24. August 2019.

⁴¹ Nach einem Bericht der NZZ am Sonntag v. 21. September 2019.

⁴² Medienmitteilung der SSK v. 6. September 2019 (<https://www.ssk-cps.ch/sites/default/files/medienmitteilungen/medienmitteilung06.09.19.pdf>).

⁴³ Vgl. dazu MÜLLER (FN 1): «... allzu grosse Nähe hinzu. Man kennt sich aus der <Szene> », 406. MARC FORSTER vermerkt im Aufsatz Strafrecht, Justiz und Menschenrechte in Zeiten von Covid-19 (SJZ 116/2020 S. 451 ff.) ein «orchestriertes Medienrauschen ... gegen die Person von Bundesanwalt Lauber», erwähnt demgegenüber aber den Einsatz einer PR-Agentur durch den Bundesanwalt und die hier erwähnten öffentlichen Stellungnahmen nicht. FORSTER war Gerichtsschreiber betr. Urteil BGer 1B_442/2019 v. 18. März 2020 i.S. Revisionsbegehren Michael Lauber/Bundesanwaltschaft gegen Jérôme Walter Henri Valcke. Ob die von ihm erwähnte Rechtsprechung des Bundesgerichtes, wonach Befangenheit einer staatsanwaltlichen Untersuchungsleiterin oder eines Untersuchungsleiters nicht leichtthin anzunehmen und nur zu bejahen sei, wenn nach objektiver Betrachtung besonders krasse oder ungewöhnlich häufige Fehlleistungen der Untersuchungsleitung vorliegen, welche bei gesamthafter Würdigung eine schwere Verletzung der Amtspflichten darstellen und sich einseitig zulasten einer der Prozessparteien auswirken (S. 453), ist nicht über alle Zweifel erhaben. Zudem hat die Beschwerdekammer des BStGer genau dieses Kriterium berücksichtigt. Das gilt auch für Gerichte, falls eine «Nähe» zur zu beurteilenden Person oder Institution nicht rundweg verneint werden kann. Vgl. bspw. EGMR-Urteil Frick/Suisse (23405/16) v. 30. Juni 2020, BGer Urteil 6B_258/2018 v. 24. Januar 2019 oder 1B_471/2011 v. 24. November 2011 und NZZ v. 18. August 2020, 10 («Bei Polizeigewalt genauer hinschauen»).

⁴⁴ «Zur Jagd auf Bundesanwalt Michael Lauber», Schweiz am Sonntag v. 17. August 2019, 22.

4. Die Disziplinaruntersuchung

[17] Am 9. Mai 2019 beschloss die AB-BA, eine Disziplinaruntersuchung betreffend Bundesanwalt Michael Lauber wegen möglicher Amtspflichtverletzungen innerhalb des FIFA-Verfahrenskomplexes zu eröffnen. Die Eröffnung präjudiziere das Ergebnis der Untersuchung in keiner Art und Weise.⁴⁵

[18] Mit Vertrag vom 19. Juni 2019 beauftragte die AB-BA darauf Prof. Dr. iur. Peter Hänni⁴⁶ als Fachperson mit der Durchführung der Disziplinaruntersuchung.⁴⁷ Durchführung der Disziplinaruntersuchung bedeutet(e), die relevanten Akten beizuziehen, gegebenenfalls Daten elektronischer Geräte zu erheben und die Befragungen vorzunehmen. Das Ergebnis dieser Ermittlungen sollte in einem Bericht der AB-BA vorgelegt werden, die dann als Gesamtbehörde über das weitere Vorgehen entscheide.⁴⁸

[19] Der Bundesanwalt betraute darauf Dr. iur. Lorenz Erni und Francesca Caputo mit der Wahrung seiner Interessen; Dr. Erni war bereits zugleich Rechtsvertreter von Joseph Blatter in den Strafverfahren, welche die Bundesanwaltschaft im FIFA-Verfahrenskomplex gegen diesen als ehemaligen Präsidenten der FIFA führt.⁴⁹

[20] Prof. Hänni ordnete als Leiter der Disziplinaruntersuchung mit Instruktionsverfügung vom 3. Juli 2019 an, dass Dr. iur. Lorenz Erni und Francesca Caputo nicht als Vertreter und Beistände des Bundesanwalts zugelassen würden, da ein konkreter Interessenkonflikt bestehe.⁵⁰

[21] Gegen diese Zwischenverfügung erhoben die Rechtsvertreter des Bundesanwalts am 13. Juli 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragten die Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung.⁵¹

4.1. Die Urteile betr. Einsetzung einer Fachperson für die Durchführung der Ermittlungen im Disziplinarverfahren

4.1.1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juli 2019

4.1.1.1. Zur Frage der Rechtsgrundlage für den Zuzug einer aussenstehenden Fachperson zur Durchführung der Disziplinaruntersuchung

[22] Die Hauptfrage war, ob für den Zuzug einer aussenstehenden Fachperson für die Durchführung der Untersuchung eine gesetzliche Grundlage bestehe. Das Bundesverwaltungsgericht hielt in seinem Urteil vom 29. Juli 2019 das Fehlen einer konkreten Bestimmung, wonach die Durchführung einer Disziplinaruntersuchung durch eine aussenstehende Fachperson durchgeführt werden könne, für ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers.⁵² «Die Aufgabenübertragung an den Leiter der Disziplinaruntersuchung erfolgte somit ohne eine gesetzliche Grundlage,

⁴⁵ AB-BA, Medienmitteilung v. 10. Mai 2019 (http://www.ab-ba.ch/downloads/MM_AB-BA_10_05_2019_de.pdf).

⁴⁶ Emeritierter Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität St. Gallen.

⁴⁷ BVGer A-3612/2019 (FN 13), lit. D (S. 3); vgl. auch AB-BA, Medienmitteilung v. 3. Juli 2019 (http://www.ab-ba.ch/downloads/MM_AB-BA_03_07_2019_de.pdf).

⁴⁸ A.a.O. (FN 47).

⁴⁹ BVGer A-3612/2019 (FN 13), lit. E, F, (S. 3 f.).

⁵⁰ A.a.O. (FN 13), lit. G (S. 4).

⁵¹ A.a.O. (FN 13), lit. H (S. 4).

⁵² A.a.O. (FN 13), E. 4.2.6.2 – 4.2.6.4.

weshalb ihm bereits deshalb keine Verfügungskompetenz zukommen» könne.⁵³ Zwar entsprechen die Bestimmungen zum Disziplinarrecht in der AB-BA-Verordnung «weitestgehend» dem Bundespersonalrecht, aber eben nur weitestgehend.⁵⁴

[23] Wiewohl das Bundesverwaltungsgericht auch ausführlich auf die Materialien einging, erscheint seine Argumentation (überaus) formalistisch: Ursprünglich sah der Bundesrat vor, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft selber auszuüben und die Durchführung dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement zu delegieren.⁵⁵ Sollte die Aufsichtsbehörde Mängel vermuten, die ein Einschreiten von Amtes wegen erforderten, habe sie die Möglichkeit, eine formelle Administrativuntersuchung nach den Artikeln 27a ff. RVOV⁵⁶ anzuordnen. Das EJPD nehme die für die Aufsicht notwendigen Handlungen vor.⁵⁷ Diese Formulierung entspricht einer bestehenden Delegationsnorm des Bundesrates an das EJPD.⁵⁸ Eine Regelung von Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen findet sich in der Botschaft und im Entwurf zum StBOG nicht; es wird lediglich darauf verwiesen, «die allgemeine Aufsicht (unterscheide sich) von der allgemeinen Administrativuntersuchung und der Disziplinaruntersuchung ... dadurch, dass sie regelmässig und ereignisunabhängig stattfindet».⁵⁹ Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen sind demnach Aufgaben der Aufsicht, die ereignisbezogen angeordnet werden.

[24] «Mit solchen Untersuchungen wird in der Regel eine geeignete Person ausserhalb der Verwaltung betraut.»⁶⁰ Auch Inspektionen seien dem EJPD zu übertragen; «(d)as EJPD wird mit der Wahrnehmung der einzelnen Aufsichtsfunktionen geeignete und fachlich ausgewiesene Personen betrauen müssen und für die nötige Kontinuität zu sorgen haben».⁶¹

[25] Im Parlament wurden die beiden Modelle, Aufsicht über die Bundesanwaltschaft durch den Bundesrat bzw. das EJPD oder durch eine neu geschaffene, separate Aufsichtsbehörde ausgiebig diskutiert. Schliesslich obsiegte nach einer «féroce débat (Nidegger Yves, GE)» das Modell separate Aufsichtsbehörde gemäss Beschluss des Ständerates.⁶² Daher wurde in Art. 21 Abs. 1 und 2 E-StBOG jeweils «EJPD» durch «Aufsichtsbehörde» ersetzt.⁶³ Damit haben die Räte auch die Kompetenzen, die dem EJPD qua Delegationsnorm (vgl. Rz. 23) nach dem Entwurf des Bundesrates zugekommen wären, stillschweigend für die AB-BA übernommen.

⁵³ A.a.O. (FN 13), E. 4.2.6.4 ff. und 4.2.7.

⁵⁴ A.a.O.

⁵⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) v. 10. September 2008 (BBl 2008 8125; im Folgenden: Botsch. StBOG), 8158, 8160.

⁵⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1).

⁵⁷ Mit Verweis auf Art. 20 Abs. 3, 21 und 22 E-StBOG.

⁵⁸ Vgl. dazu Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) v. 17. Juni 2019 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (BBl 2020 1681), 1699 f.

⁵⁹ Botsch. StBOG (FN 55), 8139.

⁶⁰ A.a.O.

⁶¹ A.a.O., 8160.

⁶² AB 2009 S 592 f./AB 2010 N 120.

⁶³ Art. 22 Abs. 1 und 2 E-StBOG (Einholen von Auskünften und Inspektionen) gemäss BR lauteten: «¹ Das EJPD kann im Auftrag des Bundesrates oder von sich aus bei der Bundesanwaltschaft Auskünfte und zusätzliche Berichte über ihre Tätigkeit verlangen und Inspektionen durchführen. ² Personen, die vom EJPD mit der Einholung von Auskünften oder mit einer Inspektion betraut werden, ...». In der angenommenen Fassung heisst es: «¹ Die Aufsichtsbehörde kann bei der Bundesanwaltschaft ... ² Personen, die von der Aufsichtsbehörde mit der Einholung von Auskünften oder mit einer Inspektion betraut werden, ...» (Fahne für die Parlamentsdebatte: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2008/20080066/S3%20D.pdf>).

[26] Wie erwähnt, heisst es in der Botschaft zum StBOG, sollten vermutete Mängel ein Einschreiten von Amtes wegen erfordern, habe die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, «eine formelle Administrativuntersuchung nach den Artikeln 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁶⁴ anzuordnen.» Art. 27a Abs. 2 RVOV lautet: «²Die Administrativuntersuchung richtet sich nicht gegen bestimmte Personen. Die Disziplinaruntersuchung nach Artikel 98 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001⁶⁵ sowie strafrechtliche Verfahren bleiben vorbehalten.» Art. 98 Abs. 1 BPV heisst: «¹Die zuständige Stelle nach Artikel 2 eröffnet die Disziplinaruntersuchung und bezeichnet die Person, die mit der Untersuchung beauftragt wird. Mit der Disziplinaruntersuchung können auch Personen ausserhalb der Bundesverwaltung betraut werden.»

[27] Da sich weder die Botschaft noch das Parlament zur Frage des Einsetzens einer aussenstehenden Fachperson äussern, in der Botschaft aber auf die Rechtsgrundlagen für Administrativuntersuchungen als eine von zwei Möglichkeiten formeller Abklärungen verwiesen wird, kann keine Rede davon sein, der Gesetzgeber habe das Disziplinarverfahren abschliessend geregelt, es handle sich um ein qualifiziertes Schweigen.⁶⁶ Es handelt sich vielmehr um eine unbeabsichtigte Gesetzeslücke, die der eingestanden Zeitnot bei der Vorbereitung der Ratsdebatten über eine tiefgreifende Änderung des bundesrätlichen Gesetzesentwurfes zuzuschreiben ist.⁶⁷ Darauf weisen auch die Formulierungen im StBOG selber hin: Während die vom Parlament gewählten Angehörigen der AB-BA stets als «Mitglieder» bezeichnet werden,⁶⁸ heisst es in Art. 30 Abs. 2 StBOG: «Personen, die von der Aufsichtsbehörde mit der Einholung von Auskünften oder mit einer Inspektion betraut werden, ...». Mit diesen Personen sind offensichtlich gerade nicht Mitglieder der AB-BA gemeint, sondern von ihr beauftragte aussenstehende Fachkräfte.

[28] Das BVGer hält sodann fest, «(d) Das Ansinnen» (!)⁶⁹ der AB-BA, mit der Disziplinaruntersuchung externe Personen zu beauftragen, möge zwar ob der Dringlichkeit der Untersuchung und der nebenamtlichen Tätigkeit der AB-BA-Mitglieder verständlich sein, doch müsse sie die Untersuchung selbst an die Hand nehmen und könne sich fachlich beraten lassen.⁷⁰ Diese Beurteilung ist unsachlich.⁷¹

⁶⁴ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, SR 172.010.1.

⁶⁵ Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3.

⁶⁶ BVGer A-3612/2019 vom 29. Juli 2019 (FN 11), E. 4.2.6.6.

⁶⁷ Vgl. 08.066 s Bericht der Kommission für Rechtsfragen v. 3. Juni 2009, 5: «Angesichts ihrer äusserst knapp bemessenen Zeit hat die Kommission diese Punkte noch nicht geprüft. Diese Prüfung soll im Rahmen der weiteren parlamentarischen Beratung des Gesetzesentwurfes erfolgen.» Das ist in der Folge nicht geschehen.

⁶⁸ Art. 24 ff. StBOG.

⁶⁹ Vgl. die Kritik bei DANIEL KETTIGER, Unzulässige Leitung von Disziplinarverfahren durch externe Dritte, in: Jusletter 9. September 2019, Rz. 14.

⁷⁰ BVGer A-3612/2019 vom 29. Juli 2019 (FN 13), E. 4.7.

⁷¹ KETTIGER kommt in seiner Urteilsbesprechung (FN 69), zum Schluss, die AB-BA sei gestützt auf Art. 98 der Bundespersonalverordnung (vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3) «grundsätzlich befugt, die «Disziplinaruntersuchung» an eine Person ausserhalb der Aufsichtsbehörde bzw. der Bundesverwaltung zu übertragen». Dies umfasse jedoch nicht auch «Verfügbefugnisse auf die beauftragte externe Fachperson zu übertragen». «Die beauftragte externe Fachperson könne zwar rechtmässig alle zulässigen Beweismassnahmen und die Entscheidvorbereitung durchführen, die Beweismassnahmen müssten allerdings vorgängig durch die AB-BA angeordnet werden». Angesichts der Behördenorganisation erscheint auch dies als realitätsfremd: bei jeder sich bspw. neu ergebender Notwendigkeit einer weiteren Akteneedition müsste die externe Fachperson demnach jedes Mal einen begründeten Antrag für eine Editionsverfügung an die AB-BA stellen; darauf müsste die siebenköpfige «Milizbehörde» entweder zusammentreten (was nur nach mehreren Tagen möglich sein dürfte), den Antrag diskutieren und beschliessen oder auf dem Zirkulationsweg mit individuellen Stellungnahmen der Mitglieder einen entsprechenden Beschluss anstreben. Abgesehen vom immensen Zeitbedarf kann ein Zirkulationsverfahren auch für das Zustandekommen eines materiell-

[29] Die Ablehnung der aussenstehenden Fachperson für die Durchführung der Disziplinaruntersuchung⁷² widerspricht auch den Befunden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 17. Juni 2019.⁷³ Vorausgesetzt werden von ihr sowohl für die Administrativ- wie die Disziplinaruntersuchungen die notwendigen fachlichen Qualifikationen. «Bei beschränkter Erfahrung in Verwaltungseinheiten ist es grundsätzlich von Vorteil, wenn eine externe Stelle mandatiert wird.» Konkrete Regelungen hinsichtlich der Qualifikation fänden sich jedoch nicht. Hingegen setzten Art. 98 Abs. 2 BPV i.V.m. Art. 10 VwVG die Unbefangenheit des Untersuchungsleiters voraus.⁷⁴ Angesichts dessen, dass der Bundesanwalt seit seinem Medienauftritt (Rz. 6) der AB-BA Voreingenommenheit vorwarf,⁷⁵ war es geradezu zwingend angezeigt, dass die AB-BA eine zwar von ihr beauftragte, aber punkto Durchführung der Untersuchung von ihr unabhängige Fachperson zuzog. Hätte eines ihrer Mitglieder bei Akten- oder Computerdurchsuchungen oder Befragungen eine aussenstehende Fachperson beigezogen, hätte das BVGer wohl auch dafür keine konkrete gesetzliche Grundlage gefunden.

[30] Die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates haben dazu am 14. Mai 2019 bereits festgehalten: «Es wird Aufgabe des externen Beauftragten sein, im Rahmen der von der AB-BA beschlossenen Disziplinaruntersuchung allfälliger Amtspflichtverletzungen des Bundesanwaltes zu klären».⁷⁶

[31] Die Negierung einer hinreichenden Rechtsgrundlage für die Durchführung der Disziplinaruntersuchung durch eine qualifizierte aussenstehende Fachperson widersprach somit Sinn und Zweck des einschlägigen Bundesrechts; sie gründet auf überspitztem Formalismus.

[32] Das BVGer befand, der Leiter der Untersuchung habe die Verfügung vom 3. Juli 2019 erlassen, ohne dass ihm die Aufgabe zur Durchführung der Untersuchung und die damit verbundenen Verfügungsbefugnisse von der AB-BA rechtmässig übertragen worden seien. Der eingesetzte Leiter der Untersuchung sei weder zuständig gewesen noch sei ihm Verfügungsgewalt zugekommen. Das habe ihre Nichtigkeit zur Folge.⁷⁷

4.1.1.2. Zur Frage der Interessenkollision beim Anwalt des Bundesanwalts

[33] Prof. Hänni als mit der Durchführung der Disziplinaruntersuchung ursprünglich beauftragte Fachperson verfügte, wie erwähnt, am 3. Juli 2019, dass Dr. iur. Lorenz Erni und Francesca

und verfahrensrechtlichen Beschlusses nicht genügen, da am Ende notgedrungen doch das rein quantitative Kriterium ausschlaggebend wäre, was nicht zu befriedigen vermöchte.

⁷² Es ging nicht, um dies zu betonen, um eine Auslagerung des Disziplinarverfahrens, denn die AB-BA verlangte einen Bericht über die Ergebnisse der Untersuchung, um dann selber als Gesamtbehörde zu entscheiden, ob und gegebenenfalls welche Massnahmen zu ergreifen seien.

⁷³ PVK-Bericht (FN 58, 1702 f.).

⁷⁴ PVK-Bericht (FN 58), 1704; ebenso: Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 19. November 2019 (BBl 2020 1659), 1668.

⁷⁵ «Ich habe erfahren müssen, dass die Aufsicht unter ihrer jetzigen Präsidentschaft nicht einmal in Betracht zieht, dass ich die Wahrheit gesagt haben könnte», attackierte Lauber seinen Chefaufseher. «Das ist nicht nur eine Enttäuschung, das ist eine Anmassung!» und er unterstellte der AB-BA, dass sie sich von «teilweise bewusst geförderten Spekulationen, Mutmassungen, Verschwörungstheorien und Fehlinterpretationen» habe leiten lassen» (Blick v. 10. Mai 2019 (<https://www.blick.ch/politik/disziplinarverfahren-geht-es-bundesanwalt-lauber-jetzt-anden-kragen-id15314923.html>)).

⁷⁶ GPK N/S, Medienmitteilung vom 14. Mai 2019 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-n-s-2019-05-14.aspx>).

⁷⁷ BVGer A-3612/2019 vom 29. Juli 2019 (FN 13), E. 5.2.

Caputo nicht als Vertreter und Beistände des Bundesanwalts zugelassen würden.⁷⁸ Er machte geltend, dass der Anwalt, der gleichzeitig auch Anwalt des von der Bundesanwaltschaft beschuldigten Joseph Blatter sei, in einem Interessenkonflikt stünde, zumal sich das Disziplinarverfahren just auf Handlungen im Zusammenhang mit dem FIFA-Verfahrenskomplex beziehe.⁷⁹ Im Übrigen verstosse der Bundesanwalt mit der Mandatierung dieses Anwalts gegen den *Code of Conduct* der Bundesanwaltschaft.⁸⁰

[34] Im Urteil des BVGer wird zwar festgestellt, «mit den auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen» möge «die erfolgte Mandatierung aus Sicht des Leiters der Untersuchung zwar effektiv als heikel erscheinen». Jedoch erscheine die Skizzierung (!) einer allfälligen abstrakten Gefahr nicht geeignet, einen konkreten Interessenkonflikt im Sinne des BGFA⁸¹ zu belegen.⁸²

[35] Diese Beurteilung ist nicht zutreffend. Zum einen geht es nicht ausschliesslich um Interessenkonflikte hinsichtlich der Klienten, sondern auch um das öffentliche Interesse der Justiz, «für welche die Anwältinnen und Anwälte Hilfspersonen sind».⁸³ Das mit seinem Anwalt geteilte Wissen aus den anderen FIFA-Verfahren konnte der Bundesanwalt daher sowohl zuungunsten wie zugunsten von Joseph Blatter verwenden. Darin liegt offenkundig ein sehr konkreter Interessenkonflikt. Auch als in den anderen Verfahren mit FIFA-Bezug nicht fallführender Staatsanwalt hatte der Bundesanwalt bis zur Ausstandsverfügung nicht nur das Recht, alle Akten einzusehen, sondern auch «Weisungen im Einzelfall über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss eines Verfahrens» zu erteilen.⁸⁴

[36] Sodann wird im Urteil festgestellt, die in der Verfügung angeführten Bestimmungen im *Code of Conduct* (CoC) der Bundesanwaltschaft betreffen die Verhaltenspflichten (nur) von Staatsanwälten und Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft. Sie seien deshalb von vorherein nicht geeignet, einen Interessenkonflikt seitens der Rechtsvertreter des Bundesanwalts (selber) zu begründen.⁸⁵ Das ist ebenso unzutreffend. In der Präambel des CoC steht: «Sie (die Grundsätze, die in diesem Dokument dargelegt sind) gelten auch für den Bundesanwalt und die Stellvertretenden Bundesanwälte, die von der Bundesversammlung gewählt werden».⁸⁶ Somit versties das Verhalten des Bundesanwalts gegen Ziff. 3 des CoC betreffend die Unparteilichkeit und Ausstand bzw. Gleichbehandlung der Parteien: «Die Mitarbeitenden der BA vermeiden jedes Verhalten und jede Äusserung, die den Anschein der Befangenheit erwecken könnten».⁸⁷

⁷⁸ A.a.O. (FN 13), Bst. G.

⁷⁹ A.a.O. (FN 13), E. 7.1.1.

⁸⁰ <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/die-bundesanwaltschaft/code-of-conduct.html>.

⁸¹ Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23. Juni 2000 (Anwaltsgesetz, SR 935.61).

⁸² Urteil des BVGer A-3612/2019 vom 29. Juli 2019 (FN 11), E. 7.3.1.

⁸³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 28. April 1999 (BBl 1999 6013), 6055. Vgl. auch BGE 117 Ia 341, E. 6a.

⁸⁴ Art. 13 Ab1. 1 lit. a und Abs. 2 StBOG.

⁸⁵ A.a.O.

⁸⁶ CoC. 2.

⁸⁷ CoC, 3. Im Urteil des BVGer A-2138/2020 v. 22. Juli 2020, E. 6.1 (S. 22), wird die Massgeblichkeit des CoC auch für den Bundesanwalt selber festgestellt (ohne auf die vorangegangene gegenteilige Beurteilung hinzuweisen).

4.1.1.3. Fazit

[37] Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das die Verfügung der von der AB-BA beauftragten aussenstehenden Fachperson mangels hinreichender rechtlicher Grundlage als nichtig beurteilte und einen Interessenkonflikt hinsichtlich des Bundesanwalts in FIFA-bezogenen Verfahren der Bundesanwaltschaft negierte, erscheint zu beiden Punkten nach der hier vertretenen Auffassung als bundesrechtswidrig.

4.1.2. Urteil des Bundesgerichts vom 10. Januar 2020 (Nichtreintreten)

[38] Gegen dieses Urteil erhob die AB-BA fristgerecht⁸⁸ beim Bundesgericht Beschwerde und beantragte, das Urteil des BVGer aufzuheben und festzustellen, dass sie befugt sei, die Durchführung einer Disziplinaruntersuchung an eine aussenstehende Fachperson zu delegieren.⁸⁹

[39] Die Beschwerde wurde zur Behandlung der I. sozialrechtlichen Abteilung zugewiesen, gestützt auf Art. 34 lit. h des Reglementes für das Bundesgericht⁹⁰, offenkundig da der Ursprung der *causa* disziplinar-, also personalrechtlicher Natur war. Die vom Bundesgericht zu klärende Frage war jedoch nicht personal-, sondern in höchstem Mass staatsrechtlicher Art, wie die lange und eingehende Debatte in den beiden Räten deutlich gemacht hatte (vgl. Rz. 79 ff.).

[40] Das Nachfolgende ist in diesem Zusammenfang insofern nur noch von theoretischer Bedeutung, als das Disziplinarverfahren von einem Mitglied der AB-BA⁹¹ durchgeführt, von der Behörde mit einer einlässlich begründeten Sanktionsverfügung abgeschlossen und durch ein weiteres, nicht weitergezogenes Urteil des BVGer in den wesentlichen Punkten in Rechtskraft erwachsen ist.⁹²

[41] Das Bundesgericht spricht in seinem Urteil der AB-BA die Rechtspersönlichkeit ab,⁹³ weshalb es auf die Beschwerde der AB-BA nicht eintrat. In seiner sehr kurz gefassten Begründung hält das BGer dafür, die AB-BA könne «indessen – als selbstständige Aufsichtskommission und bezüglich ihres Sekretariats eigenständige Arbeitgeberin (Art. 3 Abs. 1 lit. f i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. h BPG) – nicht als personalrechtliches Organ der Bundesversammlung qualifiziert werden». Dabei geht das Gericht nicht auf die just in diesem Zusammenhang geführte einlässliche Diskussion im Parlament ein, ob und gegebenenfalls in welchem Mass die AB-BA ein Hilfsorgan des Parlamentes als Anstellungsbehörde des Bundesanwalts sei.⁹⁴ Wörtlich wurde im Ständerat ausgeführt: «Die Aufsichtsbehörde ist ein Hilfsorgan des Parlamentes in dem Masse, wie sie das Vorliegen von Amtsenthebungsgründen prüft und dem Parlament, welches alleine kompetent ist, einen Entscheid über eine Amtsenthebung zu treffen, allenfalls Antrag auf Amtsenthebung

⁸⁸ Im BGer Urteil wird das Datum der Beschwerde nicht erwähnt. Wäre sie nicht fristgerecht erfolgt, wäre das BGer nicht darauf eingetreten.

⁸⁹ Urteil des Bundesgerichts 8C_551/2019 v. 10. Januar 2020, Bst. C.

⁹⁰ Reglement für das Bundesgericht (BGerR) vom 20. November 2006, SR 173.110.131.

⁹¹ Das, nebenbei bemerkt, ausgerechnet Mitglied dieser I. sozialrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts ist.

⁹² S. dazu nachfolgend Rz. 52 ff.

⁹³ Urteil des BGer 8C_551/2019 vom 10. Januar 2020 (FN 89), E. 3.1.

⁹⁴ Vgl. AB 2010 N 116–120, AB 2010 S 2 f.

stellt». ⁹⁵ Und die AB-BA sei «zum Teil ein Hilfsorgan des Parlamentes, teilweise ist sie unabhängig». ⁹⁶

[42] Das geht auch aus Art. 31 Abs. 1 bzw. Abs. 2 und 3 StBOG hervor: Die AB-BA «unterbreitet der Vereinigten Bundesversammlung den Antrag auf Amtsenthebung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen» (Abs. 1). Darüber befindet ausschliesslich die Bundesversammlung. ⁹⁷ Daher widerspricht die Feststellung des BGer «Die AB-BA kann indessen – als selbstständige Aufsichtskommission und bezüglich ihres Sekretariats eigenständige Arbeitgeberin (Art. 3 Abs. 1 lit. f i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. h BPG) – nicht als personalrechtliches Organ der Bundesversammlung qualifiziert werden» ⁹⁸ direkt den Materialien zu dieser Bestimmung.

[43] Im Gegensatz zu Abs. 2 von Art. 31 StBOG ist denn konsequenterweise auch kein Beschwerderecht gegen einen solchen Antrag der AB-BA vorgesehen. Ein solches gibt es ausschliesslich gegen Massnahmen «gegenüber den von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitgliedern der Bundesanwaltschaft», ⁹⁹ die nur nach einer Untersuchung ausgesprochen werden können. ¹⁰⁰

[44] Zu prüfen wäre zudem gewesen, ob es sich (ebenso) um eine unbeabsichtigte Gesetzeslücke handelte, da nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG ¹⁰¹ Departemente zur Beschwerde berechtigt sind und im Entwurf zum StBOG, wie angeführt (vgl. Rz. 25), «EJPD» durch «AB-BA» ersetzt worden ist. Auch hier ist die eingestandene Zeitnot wohl Ursache der unklaren Regelung.

[45] Nach der hier vertretenen Ansicht erscheint dieses Urteil des Bundesgerichts mit Blick auf die Materialien fragwürdig.

4.2. Die Disziplinarverfügung und ihre Begründung

[46] Am 2. März 2020 erliess die AB-BA die Disziplinarverfügung betr. den Bundesanwalt. ¹⁰² Darin wird festgestellt, der Bundesanwalt habe

- «mit der Unterlassung der Protokollierung der Treffen vom 22. März 2016 und vom 22. April 2016 Art. 77 StPO verletzt», ¹⁰³

ebenso wie mehrfach den *Code of Conduct* bezüglich

⁹⁵ AB 2010 S 2.

⁹⁶ AB 2010 S 3.

⁹⁷ AB 2010 S 2: «Die Aufsichtsbehörde ist ein Hilfsorgan des Parlamentes in dem Masse, wie sie das Vorliegen von Amtsenthebungsgründen prüft und dem Parlament, welches alleine kompetent ist, einen Entscheid über eine Amtsenthebung zu treffen, allenfalls Antrag auf Amtsenthebung stellt; ich verweise auf Artikel 22a Absatz 1 des Entwurfes.»

⁹⁸ Urteil des BGer 8C_551/2019 vom 10. Januar 2020 (FN 89), E. 3.3.

⁹⁹ Art. 31 Abs. 2 StBOG.

¹⁰⁰ Art. 17 Abs. 1 Vo AB-BA (FN 14).

¹⁰¹ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

¹⁰² AB-BA, veröffentlichte (teilweise geschwärzte) Verfügung (http://www.ab-ba.ch/downloads/AB-BA_02_03_2020_Verfuegung_de.pdf).

¹⁰³ Disziplinarverfügung (Disz.-Verf., FN 102), N 105.

- Interessenkonflikt,¹⁰⁴
- widerrechtlicher Erteilung von «Aussageermächtigungen und Entbindungen vom Amtsgeheimnis»,¹⁰⁵
- der proaktiven Übernahme der Anwaltskosten der Auskunftspersonen zulasten der Bundesanwaltschaft,¹⁰⁶
- der Verweigerungshaltung gegenüber den Auskunfts- und Editionsaufrufen der AB-BA¹⁰⁷ und
- bezüglich dem Entscheid über die einstweilige Übernahme der eigenen Anwaltskosten durch die Bundesanwaltschaft.¹⁰⁸

[47] Ferner wurde ihm

- unwahre Angaben gegenüber der AB-BA und unglaubhafte, auch tatsachenwidrige Aussagen nachgewiesen,¹⁰⁹
- die Behinderung der Untersuchung durch Abweisung und Verschleppung der Auskunfts- und Editionsbegehren, auch im Verbund mit den beiden stellvertretenden Bundesanwälten vorgeworfen und¹¹⁰
- illoyales Handeln gegenüber der AB-BA¹¹¹ belegt,

zusammenfassend, dass er «die vorliegende Untersuchung behindert, gegenüber der AB-BA wahrheitswidrig kommuniziert und gegenüber der AB-BA seine Treuepflicht und das Loyalitätsgebot verletzt» habe.¹¹²

[48] Schliesslich wurde ihm auch eine Verletzung des Amtsgeheimnisses¹¹³ und seiner Führungsverantwortung¹¹⁴ dargetan.^{115,116}

[49] Gestützt darauf wurde als Disziplinarsanktion eine Lohnkürzung von 8% für die Dauer eines Jahres ausgesprochen.¹¹⁷

[50] Im Verhältnis zur Schwere der vorgeworfenen Verfehlungen sowohl im strafprozessrechtlichen Verfahren als auch gegenüber der AB-BA in der Disziplinaruntersuchung, seiner Uneinsich-

¹⁰⁴ In Verbindung mit Art. 10 StBOG, Disz.-Verf., (FN 102), N 121 f.

¹⁰⁵ A.a.O. (FN 102), N 123 ff.

¹⁰⁶ A.a.O. (FN 102), N 127 ff.

¹⁰⁷ A.a.O. (FN 102), N 130 ff.; dieses Verhalten bedeutete auch eine Verletzung von Art. 156 Abs. 1 ParlG.

¹⁰⁸ A.a.O. (FN 102), N 136 ff.

¹⁰⁹ A.a.O. (FN 102) N 143 ff, was auch einen Verstoss gegen die Wahrheitspflicht gegenüber Aufsichtsbehörde (vgl. Botsch. StBOG [FN 55], 8159) und von Art. 156 Abs. 1 ParlG darstellt.

¹¹⁰ Disz.-Verf., (FN 102), N 166 f.

¹¹¹ A.a.O. (FN 102), N 168 ff.

¹¹² A.a.O. (FN 102), N 178 ff.

¹¹³ A.a.O. (FN 102), N 189 ff.

¹¹⁴ Art. 9 StBOG.

¹¹⁵ Disz.-Verf., (FN 102), N 192–207.

¹¹⁶ Anzuführen ist, dass mit der beanstandeten Verletzung des Amtsgeheimnisses (strafbar nach Art. 320 StGB) auch der Verdacht des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB) verbunden ist.

¹¹⁷ Disz.-Verf., (FN 102), N 222.

tigkeit¹¹⁸ und seiner verquerten Auffassung in Bezug auf seine Stellung gegenüber der Aufsichtsbehörde, erscheint diese Sanktion nach der hier vertretenen Auffassung als ein Verstoss gegen das Untermassverbot.¹¹⁹

[51] Darauf von den Medien angesprochen, erklärte der Sekretär der AB-BA, diese sei der Meinung gewesen, «(e)in Antrag auf Amtsenthebung an die Vereinigte Bundesversammlung wäre nach Ansicht der Aufsichtsbehörde zum Zeitpunkt der Eröffnung der Disziplinarverfügung am 2. März 2020 ein politischer Entscheid gewesen. Dieser stand ihr als Fachbehörde wenige Monate nach der Wiederwahl des Bundesanwalts durch die Bundesversammlung nicht zu».¹²⁰

4.3. Das Urteil des BVGer vom 22. Juli 2020 betr. Disziplinarverfügung der AB-BA

[52] Gegen die Verfügung der AB-BA vom 2. März 2020 erhob der Bundesanwalt mit Eingabe vom 21. April 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.¹²¹ Er beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Einstellung des gegen ihn geführten Disziplinarverfahrens, rügte «eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, eine unvollständige Sachverhaltsdarstellung, eine unzulässige Beurteilung verjährter Sachverhalte, die Voreingenommenheit bzw. Parteilichkeit der Vorinstanz sowie eine Kompetenzüberschreitung durch die Vorinstanz».¹²²

[53] Das BVGer hiess die Beschwerde teilweise insofern gut, als es die von der AB-BA ausgesprochene Sanktion der Lohnkürzung um 8% während eines Jahres auf 5% reduzierte; im Übrigen wies es die Beschwerde ab.¹²³

[54] In Bezug auf eine Verletzung des rechtlichen Gehörs befand das Gericht nach über sechs Seiten der Relevierung: «Dieses Vorgehen der Vorinstanz gibt zu keinen Beanstandungen Anlass».¹²⁴

[55] Stark zusammenfassend hielt das BVGer fest, der Bundesanwalt habe folgende Amtspflichtverletzungen begangen:

- mehrfache (in vier Fällen) grobfahrlässige Verletzung von Ziff. 5 CoC bzw. der aus der Treuepflicht fliessenden Ausstandspflicht;¹²⁵
- vorsätzliche Verletzung der Treuepflicht aufgrund unwahrer Angaben gegenüber der Vorinstanz in Bezug auf die Existenz des Treffens vom 16. Juni 2017;¹²⁶

¹¹⁸ A.a.O. (FN 102), N 219.

¹¹⁹ BGE 144 II 16, E. 5.3; MARKUS MÜLLER, *Verhältnismässigkeit – Gedanken zu einem Zauberwürfel*, Bern 2013, 30.

¹²⁰ Sonntag-Blick ol v. 20. Mai 2020 (<https://www.blick.ch/news/politik/aufsicht-und-parlament-schieben-einander-die-verantwortung-zu-nervenkrieg-um-laubers-absetzung-id15894610.html>).

¹²¹ Urteil des BVGer A-2138/2020 vom 22. Juli 2020, lit. S (S. 9).

¹²² A.a.O.

¹²³ BVGer Urteil (FN 121), Dispositiv, Ziff. 1 (S. 62).

¹²⁴ BVGer Urteil (FN 121), E. 4.4.4.

¹²⁵ Bezugnehmend auf seinen Interessenkonflikt bei seinen Entscheiden über Aussageermächtigungen und Entbindung vom Amtsgeheimnis von Mitarbeitenden der BA (E. 8.1.6, 8.1.8), über die Übernahme der Anwaltskosten für Auskunftspersonen (E. 8.2. – 8.2.5), betr. Aktenedition (E. 8.3 – 8.3.5), Übernahme der Anwaltskosten in eigener Sache (E. 8.4 – 8.4.5).

¹²⁶ Bezugnehmend auf die Feststellung, dass der Bundesanwalt «gegenüber der Vorinstanz vorsätzlich die Unwahrheit sagte» (E. 10.4.9, 10.5).

- leichtfahrlässige Verletzung der Treuepflicht aufgrund illoyaler Aussagen anlässlich der Medienkonferenz vom 10. Mai 2019.¹²⁷

[56] In den Erwägungen des BVGer hinsichtlich des Interessenkonfliktes bei seinen Entscheidungen über Aussageermächtigungen und Entbindung vom Amtsgeheimnis wurde ausgeführt, der Bundesanwalt habe verkannt, «dass es zwei Stellvertretende Bundesanwälte gibt, welche im Vertretungsfall dieselben Befugnisse haben wie er selbst». Diesbezüglich hat das BVGer indessen übersehen, dass nach Art. 14 Abs. 2 der AB-BA Verordnung¹²⁸ die AB-BA «vorgesetzte Behörde, die für die Entbindung vom Amtsgeheimnis zuständig ist». Demzufolge kam weder dem Bundesanwalt noch seinen auch vom Parlament gewählten Stellvertretern diese Befugnis zu. Zudem führte auch die Argumentation des BVGer zu einem Zirkelschluss, denn solange der Bundesanwalt nicht suspendiert war, konnte er auch seinen beiden Stellvertretern Weisungen erteilen.¹²⁹ Darüber hinaus war das Verhalten des Bundesanwalts gegenüber der AB-BA auch in anderer Hinsicht rechtswidrig.¹³⁰

5. Die Beschlüsse der Gerichtskommission des Parlamentes

[57] Wie erwähnt (Rz. 12), hat die GK dem Parlament am 12. September 2019 die Nichtwiederwahl beantragt.

5.1. Der Beschluss, ein Amtsenthebungsverfahren einzuleiten

[58] Am 12. Mai 2020 hat die GK nach Kenntnisnahme der Disziplinarverfügung der AB-BA vom 2. März 2020 und der dagegen erhobenen Beschwerde des Bundesanwalts vom 21. April 2020 beschlossen, den Bundesanwalt anzuhören und anschliessend darüber zu befinden, ob gegen ihn ein Amtsenthebungsverfahren eröffnet werden soll.¹³¹

[59] Nach der am 20. Mai 2020 erfolgten Anhörung des Bundesanwalts hat die GK mit 13:4 Stimmen beschlossen, «ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Bundesanwalt wegen begründeten Verdachts auf vorsätzliche oder grob fahrlässige schwere Amtspflichtverletzung zu eröffnen».¹³²

[60] In der angeführten Begründung vom 20. Mai fällt auf, dass zwar die Geschehnisse, die «nach dem 2. März 2020 publik wurden, insbesondere zum Bekanntwerden angeblicher weiterer Kontakte zwischen der FIFA und der Bundesanwaltschaft» erwähnt wurden, nicht aber der am 18. März 2020 definitiv in Rechtskraft erwachsene Beschluss der Beschwerdekammer des

¹²⁷ Dies wurde demgegenüber von der GPK als «unhaltbar» qualifiziert, vgl. Rz. 68.

¹²⁸ Vgl. FN 14.

¹²⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes v. 10. September 2008 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG, BBl 2008 8125), 8153: «Dies schliesst allerdings nicht aus, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin im Einzelfall die Vertretungsmacht seiner oder ihrer Stellvertretung mittels Weisung beschränkt».

¹³⁰ Näheres dazu nachfolgend Rz. 55, 68.

¹³¹ GK, Medienmitteilung v. 13. Mai 2020 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-05-13.aspx>).

¹³² GK, Medienmitteilung v. 20. Mai 2020 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-05-20.aspx>).

Bundesstrafgerichts vom 17. Juni 2019 über des Bundesanwalts Befangenheit in FIFA-bezogenen Verfahren und die Ausstandsverordnung.

[61] Nach Aussagen der Präsidenten der GK, Ständerat Caroni, wollte die GK jedoch das Urteil des BVGer über die Disziplinarverfügung abwarten, bevor sie den Antrag auf Amtsenthebung ans Parlament weiterleite.¹³³

5.2. Kein Beschluss nach Vorliegen des GPK Berichtes

[62] Nach Art. 21 Abs. 1 StBOG kann die Wahlbehörde ein gewähltes Mitglied der Bundesanwaltschaft vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn es «a. vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat».

[63] Ergänzt wird diese Vorschrift durch Art. 40a Abs. 6 i.V.m. Abs. 3 ParlG, wonach die GPK Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung des Bundesanwalts ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis bringen (Abs. 6); die GK hat sodann Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung zu unterbreiten (Abs. 3).

[64] Gestützt auf den durch das BGer bestätigten Beschluss des BStGer vom 17. Juni 2019 betr. Befangenheit und Ausstand des Bundesanwalts¹³⁴ und dem Bericht der GPK beider Räte vom 24. Juni 2020, selbst unter vorläufiger Nichtbeachtung der noch nicht rechtskräftigen Disziplinarverfügung der AB-BA, hätte die GK unverzüglich zumindest die Suspendierung des BA beantragen können und müssen,¹³⁵ um diesen Gesetzesbestimmungen nachzukommen und um einerseits den Einfluss des Bundesanwalts auf die andern Mitarbeitenden der BA sofort zu unterbinden und andererseits weiteren Reputationsschaden für die Schweiz zu vermeiden.¹³⁶ Es stellt sich die Frage, wie die GK denn die erwähnte Bestimmung des StBOG auslegte, ohne den Verdacht, selber nicht gesetzeskonform zu handeln, aufkommen zu lassen.¹³⁷

5.3. Der Beschluss betr. Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Bundesanwalt

[65] Für etwelche Verwirrung sorgte die Mitteilung des Bundesanwalts vom Freitag, 24. Juli 2020, er respektiere das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, weise nach wie vor «die Unterstellung der Lüge zurück» und biete «der zuständigen Gerichtskommission im Interesse der Institutionen den Rücktritt an».

¹³³ St. Galler Tagblatt v. 20. Mai 2020 (<https://www.tagblatt.ch/schweiz/gerichtskommission-eroeffnet-ein-amtsenthebungsverfahren-gegen-bundesanwalt-lauber-ld.1222284>).

¹³⁴ Vgl. vorstehend Rz. 8 ff.

¹³⁵ Aus dem verwaltungsrechtlichen Grundsatz *e maiore minus* kann die zuständige Behörde eine weniger weitgehende Anordnung treffen, soweit die Kriterien des Verhältnismässigkeitsprinzips eingehalten werden. Daraus folgt, dass die Wahlbehörde – sofern sie nicht unmittelbar eine Amtsenthebung beschliesst – die vorerst weniger weitgehende Massnahme der Suspendierung oder Freistellung treffen kann.

¹³⁶ Vgl. etwa NZZ vom 7. August 2020, 9: Es braucht einen sofortigen Schlussstrich.

¹³⁷ Vgl. dazu nachstehend auch Rz. 87 ff.

[66] Am 19. August 2020 teilte die GK mit,¹³⁸ dass der Bundesanwalt unter Berufung auf die gesetzlich mögliche Verkürzung der Kündigungsfrist¹³⁹ per 31. August 2020 gekündigt habe und somit auf dieses Datum definitiv aus dem Amt ausscheide. Daher habe sie das Amtsenthebungsverfahren mit Wirkung ab 1. September 2020 eingestellt. Die AB-BA werde «aufsichtsrechtlich dafür besorgt sein, dass die Amtsgeschäfte ab 1. September 2020 wie rechtlich vorgesehen von den beiden stellvertretenden Bundesanwälten ordnungsgemäss weitergeführt» würden.

6. Der Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlamentes

[67] Am 14. Mai 2019 beschlossen die Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat (GPK) an einer gemeinsamen Sitzung, «eine Inspektion zur Klärung des zwischen der Bundesanwaltschaft (BA) und der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) divergierenden Aufsichtsverständnisses durchzuführen».¹⁴⁰

[68] Im sechzigseitigen Bericht kommen die GPK¹⁴¹ zum Schluss, dass

- «dieses laufende Verfahren die Aussagen insbesondere auf Seiten der BA-Vertreter stark überschattete und deren Objektivität zumindest teilweise fraglich erscheint»,
- «der Bundesanwalt die AB-BA im Rahmen des Disziplinarverfahrens als Aufsichtsbehörde nicht mehr akzeptierte, ist offensichtlich und bedarf keiner weiteren Ausführungen seitens der Oberaufsicht»,
- «der Bundesanwalt tendenziell Mühe bekundet, Aufsichtshandlungen der AB-BA zu akzeptieren»,
- die AB-BA aufgrund mangelnder Kooperation durch die BA ihre Aufgabe zurzeit nicht im gewünschten Umfang wahrnehmen könne,
- unerlässlich und vom Bundesanwalt zu verlangen sei, dass er seiner Aufsichtsbehörde gegenüber den nötigen Respekt entgegenbringe,
- unter diesem Aspekt es zum Beispiel unhaltbar sei, «wenn der Bundesanwalt wegen seines Konflikts mit der Aufsichtsbehörde nicht mehr zu den Aufsichtssitzungen erscheint oder wenn er an einer Medienkonferenz seine Aufsichtsbehörde frontal angreift»,
- wenn er der Aufsicht zum Beispiel Schranken setzen wolle, «wann und wieweit sie von ihrem Recht, gemäss Artikel 30 Absatz 2 StBOG in Akten von Strafverfahren Einsicht zu nehmen, Gebrauch machen darf, dies einem falschen Aufsichtsverständnis» entspreche,
- «die vorliegenden Abklärungen die Darstellung der Bundesanwaltschaft, mit dem neuen AB-BA-Präsidenten sei eine völlig neue Aufsicht (‹Paradigmenwechsel›) eingeführt worden, nicht bestätigt» hätten,

¹³⁸ Medienmitteilung v. 19. August 2020 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-08-19.aspx>).

¹³⁹ Abs. 5 Abs. 2 der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen (SR 173.712.23).

¹⁴⁰ GPK N/S, Medienmitteilung v. 14. Mai 2019 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-n-s-2019-05-14.aspx>).

¹⁴¹ Ber. GPK N/S (FN 12), 3.

- sich der AB-BA-Präsident «für eine Informationspanne, die den Bundesanwalt persönlich getroffen hat und die so nicht vorkommen dürfte (...), die Verantwortung übernommen, und er ... sich dafür vor den GPK entschuldigt» habe,
- «dass die Inspektionen der AB-BA bisher teilweise ungenügend ausgewertet und in schriftliche Berichte gefasst wurden. Insbesondere ist der Bericht zur Inspektion «Generalsekretariat BA» anderthalb Jahre nach dem Abschlussgespräch mit der BA immer noch ausstehend».¹⁴²

7. Die Beschlüsse der parlamentarischen Instanzen betr. Aufhebung der Immunität des Bundesanwalts

7.1. Aufforderung der Ratspräsidien vom 11. Juni 2020

[69] Am 11. Juni 2020 überwiesen die Präsidien von National- und Ständerat der AB-BA drei Strafanzeigen gegen Bundesanwalt Michael Lauber, FIFA-Präsident Gianni Infantino sowie weitere Personen und forderte sie auf, eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt zu ernennen. Die AB-BA fügte bei, zwischenzeitlich sei eine weitere Strafanzeige in derselben Sache eingegangen. Die AB-BA ernannte am 29. Juni 2019 Dr. iur. Stefan Keller als ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes.¹⁴³

[70] Dieser beantragte am 30. Juli 2020 «den zuständigen parlamentarischen Kommissionen die Erteilung der Ermächtigung zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen Bundesanwalt Michael Lauber. Gleichzeitig eröffnet er ein Strafverfahren gegen FIFA-Präsident Gianni Infantino und den Walliser Oberstaatsanwalt Rinaldo Arnold».¹⁴⁴

7.2. Rechtskommission des Ständerates vom 11. August 2020

[71] Diesem Antrag hat die Rechtskommission des Ständerates (RK-S) am 11. August 2020 mit 10:1 Stimmen entgegen dem Antrag des Bundesanwalts¹⁴⁵ stattgegeben.¹⁴⁶

[72] Die Kommission hielt fest, der Schutz der relativen Immunität gelte für strafbare Handlungen, welche während der Amtszeit begangen worden sind, auch wenn die Person zum Zeitpunkt

¹⁴² Bericht der GPK N/S (FN 12), 58 ff.

¹⁴³ Medienmitteilung der AB-BA vom 3. Juli 2020 (http://www.ab-ba.ch/downloads/MM_AB-BA_03_07_2020_de.pdf).

¹⁴⁴ A.a.O.

¹⁴⁵ Er machte geltend, dass sich sowohl die AB-BA im Rahmen des Disziplinarverfahrens wie auch das Bundesstrafgericht in den Ausstandsverfahren und das Bundesverwaltungsgericht mit der Thematik rund um die in Frage stehenden Treffen befasst haben und keine Behörde Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten erkannt hätte. Das trifft insofern nicht zu, als die beiden Gerichte ebenso wie die AB-BA keine Strafverfolgungsbehörden sind, eine Amtsgeheimnisverletzung in der Disziplinarverfügung ausgiebig releviert worden ist (Rz. 179 ff.), das Bundesverwaltungsgericht Amtspflichtverletzungen (Urteil, Ziff. 8.3.3 f.) und die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts von einem begünstigenden Verhalten gegenüber dem FIFA-Präsidenten (Beschluss, Ziff. 6.3.) festgestellt haben. Dass das BVGer in der Zusammenfassung lediglich grobfahrlässige Pflichtverletzungen erwähnt, widerspricht einerseits der Feststellung vorsätzlicher Amtspflichtverletzungen (Urteil, Ziff. 14.3.1) und schliesst einen strafrechtlichen Befund einer vorsätzlichen Tatbegehung noch nicht aus.

¹⁴⁶ RK-S, Medienmitteilung v. 11. August 2020 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2020-08-11.aspx>).

der Strafverfolgung aus dem Amt ausgeschieden ist. Die Aufhebung der Immunität sei im Interesse der betroffenen Institutionen selbst, damit der Sachverhalt im Rahmen eines Strafverfahrens umfassend abgeklärt und beurteilt werden könne.

7.3. Immunitätskommission des Nationalrates vom 24. August 2020

[73] Am 24. August 2020 hat die Immunitätskommission des Nationalrates (IK-N) mit 8:1 Stimmen ebenso die Aufhebung der Immunität des Bundesanwalts beschlossen.¹⁴⁷ Die beiden Entscheide der RK-S und der IK-N sind endgültig.¹⁴⁸ Die IK-N fügte bei, sie beantrage wie die RK-S die Einsetzung des gesuchstellenden a.o. Staatsanwaltes des Bundes oder einer anderen geeigneten Person als a.o. Bundesanwalt, gestützt auf Art. 17 Abs. 3 ParlG, durch die Bundesversammlung.

[74] Art. 17 Abs. 3 ParlG bezieht sich allerdings nicht auf eine solche Konstellation, sondern darauf, dass mit der erhöhten Unabhängigkeit der BA bei Verfahren *gegen Ratsmitglieder* nicht immer die Einsetzung eines a.o. Bundesanwaltes gerechtfertigt sei.¹⁴⁹

7.4. Beschluss der Gerichtskommission vom 9. September 2020

[75] Nach der Aufhebung der Immunität des Bundesanwaltes beantragte die Gerichtskommission am 9. September 2020 der Bundesversammlung «die Einsetzung eines ausserordentlichen Bundesanwalts (gemäss Art. 17 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes¹⁵⁰)» und schlägt den bisher in dieser Sache mandatierten a.o. Staatsanwalt des Bundes, Stefan Keller, zum a.o. Bundesanwalt vor.¹⁵¹

8. Übersicht über den Ablauf und die Verfahrensbezüge

8.1. Chronologie

[76]

#	Datum	Wer	Was
1	Frühjahr 2019	AB-BA	Prüfung, ob Disziplinarverfahren betr. Bundesanwalt einzuleiten sei
2	10. Mai 2019	AB-BA	Eröffnet Disziplinarverfahren betr. Bundesanwalt

¹⁴⁷ Parlamentsdienste, Medienmitteilung v. 24. August 2020 (<https://www.parlament.ch/de/suche#k=medienmitteilung%20der%20IK-N>).

¹⁴⁸ Art. 17a Abs. 3 ParlG.

¹⁴⁹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 19. August 2010, Parlamentarische Initiative Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität (BBl 2010 7345), 7366 f.

¹⁵⁰ «³ Die Vereinigte Bundesversammlung kann eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen.» Demgegenüber hat die AB-BA nach Art. 67 Abs. 1 StBOG einen a.o. Staatsanwalt, falls «wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen einen Leitenden Staatsanwalt, eine Leitende Staatsanwältin, einen Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin» ein Verfahren zu führen ist.

¹⁵¹ GK, Medienmitteilung vom 9. September 2020 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-09-09.aspx>).

3	14. Mai 2019	GPK N/S	Beschluss einer Inspektion betr. Aufsichtsverhältnis AB-BA – BA
4	15. Mai 2019	GK	Beschluss, Wiederwahlverfahren betr. BA zu verschieben
5	17. Juni 2019	BStGer., BeschwK	Beschluss: BA in 4 FIFA-bezogenen Verf. befangen, Ausstand
6	10. Juli 2019	BStGer, BerufK	Nichteintreten auf Revisionsgesuch (zu Nr. 5)
7	29. Juli 2019	BVGer	Urteil: Aussenst. Fachpers. z. Durchf. e. Disz.-Verf. o/gesetzl. Grundlage, Anwalt des BA nicht in Interessenkonflikt
8	12. Sept. 2019	GK	Antrag auf Nichtwiederwahl des BA
9	25. Sept. 2019	BVers.	Wiederwahl des BA
10	10. Januar 2020	BGer	Urteil: Nichteintreten betr. Revision Beschl. BStGer/BerufK (Nr. 6)
11	2. März 2020	AB-BA	Disziplinarverfügung
12	20. Mai 2020	GK	Beschluss: Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens (keine Übermittlung als Antrag an BVers)
13	11. Juni 2020	Präs. NR/SR	Auftrag an AB-BA: Einsetzen eines a.o. StA (3 Strafanzeigen)
14	24. Juni 2010	GPK N/S	Bericht nach Insp. (vgl. Nr. 3)
15		GK	Kein Beschluss nach Vorliegen des GPK-Berichtes/abwarten bis BVGer-Urteil vorliege
16	29. Juni 2020	AB-BA	Einsetzen eines a.o. StA des Bundes
17	22. Juli 2020	BVGer	Urteil betr. Disziplinarverfügung (Nr. 11)
18	30. Juli 2020	a.o. StA	Antrag auf Aufhebung der Immunität des BA und Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens i.S. Infantino und Arnold
19	11. August 2020	RK-S	Antrag auf Aufhebung der Immunität des BA
20	19. August 2020	GK	Nach der Kündigung des BA per ende August 2020: Einstellung des Amtsenthebungsverfahrens
21	24. August 2020	IK-N	Aufhebung der Immunität des BA
22	25. August 2020	a.o. StA	Einleitung des Strafverfahrens i.S. BA

Einordnung der Funktionen der Staatsanwaltschaft in der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates von 2009¹⁵⁴ zurückzuführen. Dort steht: «Es bringt wenig, darüber zu diskutieren, ob der Staatsanwalt als Gerichts- oder als Verwaltungsinstanz anzusehen sei. Sicher und unbestritten ist, dass er gerichtliche Funktionen ausübt (Verfahrenseröffnung und -einstellung, Strafverfügungen usw.)...». Dabei wurde übersehen, dass «Strafverfügungen», also Strafbefehle, bereits nach dem damals vorliegenden Entwurf zur StPO,¹⁵⁵ zu einem rechtskräftigen Urteil werden, sofern keine gültige Einsprache dagegen erhoben wird. Demgegenüber galten die Staatsanwaltschaften zuvor als (reine) Anklagebehörden und somit der Exekutive zugehörig (Vertretung des Strafanspruchs des Staates). Mit dem Zusatz: «Sicher und unbestritten ist, dass er gerichtliche Funktionen ausübt», wurde die Gewaltenteilungsproblematik verkannt bzw. verwischt.¹⁵⁶

[80] Im Ständerat vertrat der Bundesrat mit dem Bundesamt für Justiz demgegenüber die Auffassung, eine AB-BA sei *nur* als Hilfsorgan der Bundesversammlung verfassungsmässig.¹⁵⁷ In der Beratung im Ständerat wurde darauf dargetan, die Funktion und damit Stellung der AB-BA sei zweigeteilt: einerseits Hilfsorgan des Parlamentes, soweit sie nach einer Disziplinaruntersuchung die Amtsenthebung beantrage, andererseits selbständige Behörde, sofern sie eine der im StBOG vorgesehenen Disziplinarsanktionen verfüge.¹⁵⁸ Diese Unklarheit kommt auch im Kurzgutachten UHLMANN deutlich zum Ausdruck: Die AB-BA sei ein eigenständiges Aufsichtsorgan *sui generis*, «welches nicht einer bestimmten Staatstätigkeit zugeordnet werden» könne.¹⁵⁹

[81] Der zweite Teil des eben zitierten Satzes legt die Problematik offen: die AB-BA ist Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, deren «Staatstätigkeit» in erster Linie durch die StPO und in organisationsrechtlicher Hinsicht durch das StBOG und die weiteren Erlasse der Bundesversammlung betr. die Bundesanwaltschaft geregelt ist. Das ist eine an sich durchaus «bestimmte Staatstätigkeit». Was aber mit der verfassungsrechtlichen Teilung der Gewalten, hier zwischen Exekutive und Judikative, nicht übereinstimmt, sind zunächst die Dreifachfunktion der Bundesanwaltschaft (ebenso wie der kantonalen Staatsanwaltschaften) sowohl als Untersuchungs-, Anklage/Einstellungs- und Strafbefehlsbehörde. Damit wurde das Gewaltenteilungsprinzip verletzt bzw. gebrochen.^{160,161} Demzufolge wurde die AB-BA zwischen zwei Gewalten angesiedelt. Sie wurde, auf die BV bezogen, quasi zwischen der Exekutive und der Judikative eingeschoben oder «aufgehängt». Zugeordnet werden kann zwar die Staatstätigkeit der AB-BA, nicht aber die dem Gewaltenteilungsprinzip widersprechenden mehreren, in zwei Gewalten angesiedelten Funktionen der Bundesanwaltschaft. Dies ist *nicht verfassungskonform*. Dass sich daraus Widersprüchlichkeiten auf der Gesetzesstufe ergeben mussten, ist die logische Folge.

[82] Demgegenüber hat der Präsident der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates erklärt: «Die aufgeworfenen Fragen über die Verfassungsmässigkeit unserer Lösung haben wir beant-

¹⁵⁴ 08.066 s Strafbehördenorganisationsgesetz Wahl des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, Bericht der Kommission für Rechtsfragen v. 3. Juni 2009, 2.

¹⁵⁵ Art. 358 Abs. 3 E StPO (BBl 2006 1389), heute Art. 354 Abs. 3 StPO.

¹⁵⁶ Vgl. dazu nachfolgend Rz. 109 f.

¹⁵⁷ AB 2010 S 3 (Votum BR Widmer-Schlumpf).

¹⁵⁸ AB 2010 S 2 f.

¹⁵⁹ Gutachten UHLMANN (FN 153), 30, 32.

¹⁶⁰ S. nachfolgend Rz. 109 f.

¹⁶¹ Das dadurch geschaffene verfassungsrechtliche Gewirr zeigt sich in den ganz unterschiedlichen Regelungen der Aufsicht über die Staatsanwaltschaften in den Kantonen (Botsch. StBOG, [FN 55] 8153).

wortet. Bedenken sind nach Auffassung Ihrer Kommission unbegründet, ...».¹⁶² Grundlegende staats- bzw. verfassungsrechtliche Fragen in einem der rechtsstaatlich heikelsten Gebiete wurden somit übersehen.¹⁶³

9.1.2. Unklarheiten auf Gesetzesstufe

9.1.2.1. Amtsenthebungsverfahren

[83] Zunächst bestimmt Art. 20 Abs. 1 StBOG, dass die Vereinigte Bundesversammlung den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin und die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen wähle; nach Art. 21 ist sie auch zuständig für die Amtsenthebung in den in dieser Bestimmung vorgesehenen Fällen. Art 22 Abs. 1 legt fest, dass die Bundesversammlung das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen in einer Verordnung regle. Darauf folgt in Abs. 2, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimme, gelte für die übrigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Bundesanwaltschaft das Bundespersonalrecht.

[84] Unklar bleibt somit, inwieweit für die vom Parlament gewählten obersten drei Bundesanwälte die in der Verordnung¹⁶⁴ nicht geregelten Personalrechtsfragen das Bundespersonalrecht gilt.

[85] Zunächst bedeutet diese (unvollständige) Regelung, dass die Bundesversammlung als Anstellungs- und Entlassungsbehörde auch vorgesetzte und *teilweise* Aufsichtsbehörde ist. Deutlich wird dies ferner durch Art. 40a Abs. 6 ParlG, wonach die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und die Finanzdelegation (FinDel) «Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung ... der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis» zu bringen haben. Nach Abs. 1 lit. c der gleichen Bestimmung ist die Gerichtskommission «zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung». Daraus ergibt sich auch eine Vermischung von Obergaufsichts- und Aufsichtsfunktion des Parlamentes.¹⁶⁵

[86] Die beiden Bestimmungen im gleichen Artikel dürften ferner bedeuten, dass die GK gestützt auf entsprechende Meldungen der GPK und/oder der FinDel auch eine Amtsenthebung ohne Einbezug der AB-BA und damit ohne Durchführung eines Disziplinarverfahrens der Bundesversammlung beantragen kann, sonst hätten diese beiden Bestimmungen im gleichen Artikel keinen Sinn. Das entspräche der politischen, nicht juristischen Aufsicht.¹⁶⁶ Dem stünde die Feststellung von UHLMANN entgegen: «Schliesslich bedarf es zur Entlassung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin bzw. deren Stellvertretung dem Antrag der AB-BA».¹⁶⁷ Daraus geht zunächst hervor, dass das Verhältnis zwischen Art. 40a Abs. 6/Abs. 3 ParlG i.V.m Art. 21 StBOG zu Art. 31 Abs. 1 StBOG unklar ist. *De lege lata* bestehen zwei parallele, wenn in der Durchführung auch

¹⁶² AB 2010 S 3.

¹⁶³ Näheres dazu nachfolgend Rz. 109 f.

¹⁶⁴ Vgl. FN 139.

¹⁶⁵ Ginge es um solche Feststellungen in der Verwaltung, wäre die Wahlbehörde eine andere.

¹⁶⁶ Vgl. Gutachten UHLMANN (FN 153), 30 (linke Spalte).

¹⁶⁷ Unter Ziffer III. Charakteristika der Aufsicht/1. Grundzüge der Aufsicht der AB-BA über die Bundesanwaltschaft, a.a.O. (rechte Spalte).

sehr unterschiedliche Amtsenthebungsverfahren. UHLMANN schliesst denn auch, m.E. zutreffend: «Aus meiner Sicht klären die gesetzlichen Grundlagen diese Frage nicht eindeutig, sondern überlassen es der Praxis, hier die notwendigen Entscheide zu treffen».¹⁶⁸ Die Praxis hat *in casu* aber leider gezeigt, dass die involvierten parlamentarischen Behörden dadurch überfordert sind.

9.1.2.2. Oberaufsicht über sich selber?

[87] Nach Art. 26 ParlG übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht aus «über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes», mithin über alle (auch obersten) Organe der exekutiven und der justiziellen Gewalt.

[88] Gemäss Art. 14 ParlG kann die GPK ständige Subkommissionen einsetzen, «welche im Auftrag der Kommission einzelne Aufgabenbereiche betreuen». Eine dieser Subkommissionen ist jene der Gerichte/BA.¹⁶⁹

[89] Trotz der bereits zahlreichen Medienberichte ab November 2018 über die verschiedenen nicht protokollierten Treffen des Bundesanwalts mit dem FIFA-Präsidenten, dem später von der GPK als «unhaltbar» bezeichneten Angriff des Bundesanwalts auf die AB-BA anlässlich einer von ihm einberufenen Medienkonferenz¹⁷⁰ und dem Beschluss der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (Befangenheit, Ausstand des Bundesanwalts) leitete die GPK bzw. die zuständige Subkommission keine Inspektion der BA ein, sondern beschloss eine solche betreffend das «Aufsichtsverhältnis zwischen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) und der Bundesanwaltschaft».¹⁷¹ Und trotz des grundsätzlichen Vorranges der Aufsicht vor der Oberaufsicht¹⁷² hätte sich *in casu* zusätzlich wegen der teilweise offenkundig dem geltenden Recht widersprechenden Behauptungen des Bundesanwalts in den Medien ausnahmsweise eine begleitende Aufsichtsausübung¹⁷³ in Form einer Inspektion des Verhaltens des Bundesanwalts sowohl in prozess- wie auch staats- bzw. disziplinarcompetenzrechtlicher Hinsicht¹⁷⁴ aufgedrängt.

[90] Aus dem Fehlen dieser Kompetenzausübung in dieser aufgeregten Phase mit erheblichem staatspolitischen Schadenspotential ergibt sich, dass die zuständigen Gremien des Parlamentes (sowohl als Aufsichts- als auch als Wahl- und Entlassungsbehörde) keine Oberaufsicht ausgeübt hatten. Ob diese ihren gesetzlichen Pflichten korrekt nachkommen, wird nicht geprüft.

¹⁶⁸ A.a.O., 31.

¹⁶⁹ Subkommissionen der GPK (<https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen-gpk/subkommissionen>).

¹⁷⁰ Vgl. vorstehend Rz. 6.

¹⁷¹ Jahresbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte v. 28. Januar 2020 (BBl 2020 2971), 2976, 3022. Wie weit da die von MÜLLER (FN 1), 406, angesprochene «Nähe» des damaligen Ständerates und GPK-Mitgliedes Janiak mitgespielt haben mag, sei nur als Frage aufgeworfen.

¹⁷² Gutachten UHLMANN (FN 153), 19; BSK BV-HÄGGI FURRER/MERKER, Art. 169, N 6.

¹⁷³ BSK BV-HÄGGI FURRER/MERKER, Art. 169, N 10.

¹⁷⁴ Art. 169 Abs. 1 BV/Art. 26 Abs. 3 lit. a und b ParlG (Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit).

9.1.2.3. Disziplinarverfahren

[91] Die Vorschriften über das Disziplinarrechtswesen in Bezug auf den Bundesanwalt (und die ebenso vom Parlament gewählten Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte) sind einerseits aus mehreren Erlassen zusammenzusuchen und andererseits lückenhaft. Das zeigte sich im vorliegenden Fall schon daran, dass der Bundesanwalt – entgegen den diesbezüglich noch klaren Bestimmungen des StBOG – nicht nur das Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und ihm bestritt, sondern auch deren Kompetenz, Disziplinarverfahren durchzuführen.

[92] In genereller Hinsicht untersteht auch der Bundesanwalt Art. 1 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes.¹⁷⁵ Zwar erstaunt es, dass mit einer Teilrevision des VG von 2005 die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte¹⁷⁶ und in derjenigen von 2010 die Mitglieder der AB-BA,¹⁷⁷ nicht aber die vom Parlament gewählten Spitzen der Bundesanwaltschaft¹⁷⁸ in Art. 1 Abs. 1 VG ausdrücklich erwähnt werden. Diese werden aber m.E. von Abs. 1 lit. f¹⁷⁹ erfasst.

[93] Art. 17 VG bestimmt sodann, dass sich die disziplinarische Verantwortlichkeit der dem VG unterstellten Personen nach den für sie geltenden besonderen Bestimmungen richte.

[94] Welche dieser besonderen Bestimmungen für die Bundesanwaltschaft massgebend sind, ist weder in Art. 29 f. StBOG noch in Art. 12 (bzw. Art. 17) Vo AB-BA zu finden. Art. 21 E StBOG¹⁸⁰ erwähnte immerhin fünf Themen für die jährlichen Berichte an das damals als Aufsichtsorgan vorgesehene EJPD. Dies wurde vom Parlament beim «Umbau» der Aufsicht und Neuformulierung des StBOG nicht übernommen.

[95] Abzuleiten, worum es geht, ist aus Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 Abs. 1 bis 3 ParlG betr. Oberaufsicht. Aufgeführt werden an erster Stelle¹⁸¹ die Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der Amtsführung u.a. ausdrücklich der Bundesanwaltschaft.¹⁸² Dies sind auch die Kriterien für die Aufsicht.

[96] Für die Rechtmässigkeit in den hier diskutierten Zusammenhängen ist auf Art. 5, Art. 8 Abs. 1, Art. 9, Art. 29 Abs. 2¹⁸³ BV i.V. mit Art. 6 Ziff. 1 und 3 EMRK und Art. 14 UNO Ziff. 1 und 3 Pakt II sowie Art. 76 f. StPO,¹⁸⁴ ferner auf Art. 312 (Amtsmissbrauch) und Art. 320 (Verletzung des Amtsgeheimnisses) StGB hinzuweisen. Die von Gianni Infantino nachgewiesenen gewünschten

¹⁷⁵ Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG, SR 170.32).

¹⁷⁶ Abs. 1 lit c: AS 2006 2197; BBl 2001 4202, in Kraft ab 1. Januar 2007.

¹⁷⁷ Abs. 1 lit c^{bis}: AS 2010 3267; BBl 2008 8125, in Kraft ab 1. Januar 2011.

¹⁷⁸ Es handelt sich wohl um ein gesetzgeberisches Versehen, denn in der Botsch. StBOG (FN 55), 8179, wird als einzige Änderung des VG Art. 15 Abs. 5^{bis} erwähnt. Der Verweis bei Art. 1 Abs. 1 lit. c^{bis} VG auf BBl 2008 8125 Botsch. StBOG ist insofern nicht zutreffend. Dies wurde auch in der parlamentarischen Beratung nicht korrigiert (AB 2009 598/AB 2010 N 577).

¹⁷⁹ «alle anderen Personen, insoweit sie unmittelbar mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind». Vgl. auch Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 3. Juni 2009 betr. Strafbehördenorganisationsgesetz, Wahl des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, 6.

¹⁸⁰ BBl 2008 8189, 8193 f.

¹⁸¹ Art. 26 Abs. 2 lit. a und b ParlG.

¹⁸² Art. 26 Abs. 1 ParlG. Fassung v. 19. März 2010, in Kraft seit 1. Januar 2011 (AS 2010 3267).

¹⁸³ Die Unterlassung der Führung eines Protokolls über eine Besprechung mit einer Partei bedeutet eine Verletzung des rechtlichen Gehörs anderer Parteien.

¹⁸⁴ Vgl. bspw. DANIELA BRÜSCHWEILER in: Andreas Donatsch/Thomas Hansjakob/Viktor Lieber, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Auflage 2014, Art. 76, N 1 f.; BSK StPO-NÄPFLI, Art. 76 StPO, N 4 f.

dringlichen Gespräche lassen sodann den Verdacht der Begünstigung durch den Bundesanwalt aufkommen.

[97] Dass die AB-BA die Kompetenz hat, den Bundesanwalt nach den vorstehend genannten Kriterien zu beaufsichtigen und gegebenenfalls ein Disziplinarverfahren durchzuführen, ergibt sich aus Art. 16, 17 und 19 Vo AB-BA.

[98] Ferner sei auch darauf hingewiesen, dass im Disziplinarverfahren – unter Berücksichtigung der Schranke von «nemo tenetur»¹⁸⁵ – eine Mitwirkungspflicht besteht.¹⁸⁶

9.2. Fehlende Bestimmtheit und Lücken

[99] Aus der Darstellung in Ziff. 9.1.2.1, 9.1.2.3 geht hervor, dass mannigfache Unbestimmtheiten und Lücken in dieser spezifischen Rechtsordnung bestehen.

[100] Das beginnt, wie beschrieben, in der nicht verfassungskonformen Eingliederung der AB-BA, die *teilweise* eine Aufsichtsbehörde über die BA ist.

[101] Weder das StBOG noch die Vo AB-BA bestimmen sodann klar, worauf sich materiell die Aufsicht zu beziehen hat (vorstehend Rz. 93 ff.). Ebenso wenig wird geregelt, wie und wer eine Aufsicht über nicht mitteilungspflichtige bzw. nicht beschwerdefähige Entscheide der Bundesanwaltschaft führt. Dabei ist in erster Linie an Verdachtslagen nach Strafanzeigen, ohne Parteistellung der Anzeigsteller, oder solche, die in den Medien substantiiert geäußert werden, zu denken.

[102] Auch die Einhaltung des Beschleunigungsgebotes¹⁸⁷ wird nicht überprüft, sofern weder Anzeigsteller noch Geschädigte mit Parteistellung Beschwerde erheben können. Belegt ist dies durch die verspätete Anklage im Fall betreffend Zahlungen im Vorfeld der Fussball-WM 2006 in Deutschland.¹⁸⁸

[103] Schliesslich hat man bei der Umgestaltung des E StBOG bzw. der Einsetzung des Parlamentes als zuständige Behörde für eine Amtsenthebung übersehen, dass bei schwerwiegenden Verfehlungen eine sofortige Entlassung gar nicht möglich ist, da dazu nur die Vereinigte Bundesversammlung während einer Session die Kompetenz hat. Demgegenüber enthielt die Botschaft des Bundesrates den Hinweis: «Bei gravierenden Verfehlungen ist eine fristlose Kündigung jedoch jederzeit zulässig, vorausgesetzt, die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses ist der anderen Partei nach Treu und Glauben nicht mehr zumutbar».¹⁸⁹

¹⁸⁵ Urteil des BGer 6B_90/2019 vom 7. August 2019, E. 5.3.2 (unter Verweis auf Art. 14 Ziff. 3 lit. g IPBPR, Art. 32 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK), ferner: BSK StPO-THOMMEN, Art. 3, N 63.

¹⁸⁶ Art. 13 Abs. 1 lit.c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) i.V.m. Art. 30 Abs. 1 StBOG; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, N 994 f. (8. Auflage 2020 noch nicht greifbar); SCHWEIZER (FN 153), 1284; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, § 30, N 24.

¹⁸⁷ Art. 5 Abs. 1 StPO.

¹⁸⁸ Vgl. SK.2019.45, BStrGer, Medienmitteilung v. 28. April 2020 (<https://www.bstger.ch/de/media/comunicati-stampa/2020.html>).

¹⁸⁹ Botsch. StBOG (FN 55), 8157.

[104] Ebenso unklar¹⁹⁰ ist das Verhältnis von Art. 17 Abs. 3 ParlG, wonach für Verfahren gegen *Ratsmitglieder* ein a.o. Bundesanwalt eingesetzt werden kann, zu Art. 67 Abs. 1 StBOG, welcher der AB-BA den Auftrag erteilt, für Verfahren «gegen einen Leitenden Staatsanwalt, eine Leitende Staatsanwältin, einen Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin» zu ernennen. Weshalb dies nicht auch für den Bundesanwalt selber und seine beiden Stellvertreter gelten soll, ist nicht einsichtig, denn sie sind ja nicht Ratsmitglieder (und auch in einem solchen Fall ist dies nicht mehr zwingend, vgl. Rz. 74). Einem nach Art. 17 Abs. 3 ParlG von der Bundesversammlung gewählten a.o. Bundesanwalt kommen keine anderen strafprozessualen Kompetenzen zu als einem von der AB-BA eingesetzten a.o. Staatsanwalt.

[105] Nicht beachtet wurde auch die Notwendigkeit der für eine zweckentsprechende Aufsicht genügenden Ressourcen der AB-BA. Diese ist mit ihren sieben Mitgliedern im Nebenamt bei einem jährlichen Pensum von ca. 20 Arbeitstagen pro Mitglied und einem vollamtlichen Sekretär sowie einer Person im administrativen Bereich bei anspruchsvollen Inspektionen oder – wie gezeigt – der Durchführung von Administrativ- oder Disziplinarverfahren kräftemässig nicht in der Lage, diese Aufgaben mit der nötigen Tiefe und Speditivität durchzuführen. Dies gilt insbesondere, wenn aufgrund unklarer oder lückenhafter Rechtsgrundlagen vermehrt Diskussionen auch nur über Zwischenentscheide abzuhalten sind.

10. Die grundlegenden Problematiken

10.1. Die Architektur der Strafverfolgungsbehörden qua Strafbefehlskompetenz

[106] Gegenüber einer Mehrheit der Kantone wurde mit der neuen StPO die Architektur der Strafverfolgung geändert.¹⁹¹ Das ursprünglich nur für Bagatelldelikte- und Übertretungen vorgesehene Strafbefehlsverfahren¹⁹² wurde stark ausgeweitet. In der Kompetenz der Staats- oder Bundesanwaltschaft sind Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten, Geldstrafen von bis zu 180 Tagessätzen¹⁹³ und Bussen.¹⁹⁴ Nach Art. 354 Abs. 3 StGB wird der Strafbefehl ohne gültige Einsprache zum rechtskräftigen Urteil.

[107] Nicht zu übersehen ist die Regelung in Art. 352 Abs. 1 StPO, wonach ein Strafbefehl auch ohne Einvernahme bzw. Geständnis des Beschuldigten ausgestellt werden kann, sofern der Sach-

¹⁹⁰ Im Nationalrat wurde am 9. September 2020 denn der Bundesrat auch angefragt, ob die bis zur Wahl eines a.o. Bundesanwaltes vorgenommen Amtshandlungen des a.o. Staatsanwaltes zu rechtsstaatlichen Problemen führen können (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20205575>). Am 23. September 2020 hat die Vereinigte Bundesversammlung auf Vorschlag der GK den bereits von der AB-BA eingesetzten a.o. StA zum a.o. Bundesanwalt gewählt (AB 2020 V 23.9.2020 [prov.]). Dabei wurde gem. Darlegung des Präsidenten der GK von Seiten der Verteidigung (FIFA) auch «Register» gezogen, «um Herrn Keller in ein schiefes Licht zu rücken». Aus der GK wurde dem Blick ein Protokoll im Original (Papier, keine elektronische Fassung vorhanden) zugespielt.

¹⁹¹ Vgl. Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005 (BBl. 2006 1085; im Folgenden: Botsch. StPO), 1104 f.

¹⁹² A.a.O., 1288 f.

¹⁹³ Was bei einem Tagessatz von max. CHF 3000 (Art. 34 Abs. 2 StGB) immerhin CHF 540'000 ausmacht.

¹⁹⁴ Ohne besondere Gesetzesbestimmung max. CHF 10'000 (Art. 106 Abs. 1 StGB).

verhalt anderweitig geklärt ist. Mit einem solchen Vorgehen werden mehrere grund- und prozessrechtliche Garantien mindestens geschwächt.¹⁹⁵

[108] Damit wird im ganz überwiegenden Teil der Strafverfahren das schon zuvor eingliedrige *Ermittlungsverfahren* unter Aufhebung des Akkusationsprinzips zum eingliedrigen bzw. monobehördlichen *Strafverfahren*. Die Staatsanwaltschaft ist nicht mehr reine Anklagebehörde,¹⁹⁶ allenfalls mit Ermittlungskompetenzen,¹⁹⁷ sondern auch einer Gerichtsbehörde gleichgestellt.

[109] Staatsanwaltschaften und Bundesanwaltschaft mutieren im Strafbefehlsverfahren von der exekutiven Anklage- zur justiziellen Strafurteilsbehörde. Damit hat man Grundprinzipien des rechtsstaatlichen Strafverfahrens aus den Angeln gehoben,¹⁹⁸ auch wenn der Strafbefehl als «bedingter Strafbescheid» angesehen wird, da er mit einer Einsprache aufgehoben werden kann (Art. 354 StPO). Diese Möglichkeit verdeckt die dahinter liegende erhebliche rechtsstaatliche Problematik.¹⁹⁹ Inhaltlich damit durchaus übereinstimmend beklagte SCHUBARTH, offenbar sei man sich einer grundlegenden Erkenntnis des rechtsstaatlichen Strafprozesses, gewonnen aus der Auseinandersetzung mit dem klassischen Inquisitionsprozess, heute nicht mehr hinreichend bewusst.²⁰⁰ Ergänzend zu SCHUBARTHS beigefügten Bedenken besteht dabei nicht nur die Gefahr, dass in diesem eingliedrigen Verfahren einseitig auf eine Überführung bzw. einen Strafbefehl hingewirkt werde, es besteht durchaus auch die gegenteilige Gefahr der nicht gerechtfertigten Einstellungen, namentlich wenn keine Parteirechte zu deren Anfechtung geltend gemacht werden können.

[110] Das Dilemma zeigt sich im Konflikt zweier gegensätzlicher strafprozessrechtlicher Maximen: *in dubio pro duriore* zur Entscheidung, ob ein Strafbefehl auszufallen sei,²⁰¹ und *in dubio pro reo* für das Genügen des Nachweises strafbaren Verhaltens für eine entsprechende Verurteilung.²⁰² So verbietet es sich dem Staatsanwalt, beispielsweise den dem Gericht vorbehaltenen Grundsatz «*in dubio pro reo*» für die Entscheidung über Anklage oder Eistellung anzuwenden oder umgekehrt im Strafbefehlsverfahren durchgehend dem Grundsatz «*in dubio pro duriore*» zu folgen. Diese beiden konfligierenden Grundsätze fallen aber im Strafbefehlsverfahren sachlich, zeitlich und individuell zusammen. Das ist rechtsstaatlich nicht haltbar.

10.2. Die rechtsstaatliche Problematik

[111] Die rechtsstaatliche Problematik manifestiert sich mit dem Einbezug der Strafbefehlskompetenz in der Dreifachfunktion der kantonalen Staatsanwaltschaften bzw. der Bundesanwaltschaft und damit in einer zu starken Machtkonzentration. Vom Vorverfahren²⁰³ über die Un-

¹⁹⁵ Vgl. MARC THOMMEN, Unerhörte Strafbefehle – Strafbefehle ohne Einvernahme – ein Plädoyer für Kommunikation mit Beschuldigten, in: ZStrR 128/2010 373 ff., *passim*.

¹⁹⁶ Wie zuvor in der Mehrheit der Kantone, vgl. Botsch. StPO (FN 191), 1104. CHRISTOPH METTLER, Staatsanwaltschaft, Diss. Uni Fribourg 2000, Basel 2001, 224.

¹⁹⁷ Staatsanwaltschaftsmodell II, vgl. Botsch. StPO (FN 186), 1105.

¹⁹⁸ MARTIN SCHUBARTH, Zurück zum Grossinquisitor? Zur rechtsstaatlichen Problematik des Strafbefehls, in: M.A. Niggli et al. (Hrsg.), Festschrift für Franz Riklin, N14.

¹⁹⁹ THOMMEN (FN 195), 382 ff., 389 f.

²⁰⁰ SCHUBARTH (FN 198), N 14 (536).

²⁰¹ BGE 138 IV 86, E. 4.1.1. ff., 4.3.

²⁰² BGer 6B_143/2020, Arrêt du 1er avril 2020, E. 3.1.

²⁰³ Art. 16, 299 ff. StPO.

tersuchung bzw. deren Abschluss²⁰⁴ bis zum Strafbefehl²⁰⁵ liegen alle Entscheide in einer Hand. Dabei kann, wie erwähnt, gar auf eine Einvernahme der beschuldigten Person verzichtet werden.²⁰⁶ Dass die vorgesehenen Verteidigungsrechte in der Praxis vielfach unbehelflich sind, hat THOMMEN²⁰⁷ nachgewiesen.

[112] Mehr ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die «magische Grenze» von 6 Monaten Freiheitsentzug oder 180 Tagessätzen auch «aus verfahrensökonomischen Gründen» zu milden Strafbescheiden führen könnte.²⁰⁸

[113] Diese Problematik kann nur behoben werden, wenn mindestens über den Erlass oder Nichterlass eines Strafbefehls (oder Urteils) durch ein an den vorangehenden Ermittlungen gänzlich unbeteiligtes Gericht entschieden wird.

11. Abschliessende Betrachtungen

[114] Eine Vielzahl unterschiedlicher Fakten und Einflüsse haben zu diesen in der Weltpresse wiederholt sehr kritisch kommentierten Verhaltensweisen und Entscheiden beigetragen.

[115] Am Anfang steht das von der AB-BA und den drei Gerichten mehrfach gerügte gesetzeswidrige Verhalten des Bundesanwaltes als individuelle Ursache. Seine Uneinsichtigkeit bis zuletzt trug auch nicht zum Ansehen der Bundesanwaltschaft als Behörde und der Rechtsstaatlichkeit in der Schweiz im In- und Ausland²⁰⁹ bei. Seine vehementen Abwehrversuche gegen die Disziplinaruntersuchung, gegen den gerichtlichen Ausstandsbeschluss sowie gegen die Aufhebung seiner Immunität liessen und lassen Verdachtsmomente aufkommen, dass sein Verhalten in mehreren, nicht nur FIFA-bezogenen Verfahren,²¹⁰ entgegen seinen Beteuerungen, nicht «courant normal», legal und legitim gewesen sein könnte. Wenn dem nicht so wäre, hätte er durch diese Verfahren ja nichts zu befürchten gehabt. Dies wird nun aufgrund mehrerer Strafanzeigen noch zu untersuchen sein.

[116] Die offenkundig von rein politischen Überlegungen unterschiedlicher Provenienz erfolgte Wiederwahl – entgegen dem Antrag der GK – und durch einen dem Demokratieprinzip zuwiderlaufenden Wahlvorgang verlängerte das weitere Geschehen unnötig.

²⁰⁴ Art. 318 StPO.

²⁰⁵ Art. 352 ff. StPO.

²⁰⁶ Art. 352 Abs. 1 StPO.

²⁰⁷ FN 195.

²⁰⁸ Vgl. etwas «Bilanz» v. 7 August 2020.

²⁰⁹ Vgl. bspw. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) v. 7. August 2019, 12. August 2020, Financial Times (FT) v. 16. Mai 2020, 4. August 2020, Le Monde v. 19. Mai 2020, New York Times (NYT) v. 24. Juli 2020, Süddeutsche Zeitung (SZ) 7. August 2019, 20. April, 12. Mai 2020.

²¹⁰ So auch seine Nähe zur russischen Generalstaatsanwaltschaft (z.B. «Die Welt des Schummelns» [Die Weltwoche vom 6. Juni 2019, 10]; «The Prosecutor for Escort» [Novayagazeta online v. 19. März 2019, englisch]) oder zu derjenigen von Usbekistan (z.B. Beschluss der Beschwerdekammer des BStGer BB.2018.195 v. 3. April 2019: Befangenhheit und Ausstand des verfahrensleitenden Staatsanwalts des Bundes; «Die Methode Lauber wirft ein Schlaglicht auf die Usbekistan-Affäre» [NZZ online vom 28. Mai 2020]). Vgl. Hinweise in: Die Krise der Schweizer Strafjustiz, NZZ v. 6. Juni 2020, 8.

[117] Eine Verpolitisierung rechtsstaatlicher Fragen war dadurch unverkennbar. Umgekehrt zeigte sich eine übermässige Verrechtlichung eines staatspolitisch überfälligen Beschlusses.²¹¹ Gewisse Interessenkonflikte können dabei nicht ausgeschlossen werden.

[118] Die institutionellen Regelungen betreffend *Amtsenthbungsverfahren* haben sich gerade bei schwerwiegenden Verfehlungen, die rasches Handeln erfordern (vgl. Rz. 103), als untauglich erwiesen und den Reputationsschaden hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit der Schweiz im Strafjustizwesen wesentlich verstärkt.

[119] Gleich wie jenes für die Mitglieder der Eidgenössischen Gerichte kann das *Selektionsverfahren* für die drei Spitzenfunktionen der Bundesanwaltschaft nicht genügen. Die Justizinitiative legt hinsichtlich Richterinnen und Richtern davon beredtes Zeugnis ab. Doch auch die Rückkehr zur Wahl des Bundesanwalts durch den Bundesrat vermag ohne Vorprüfung der Kandidierenden durch ein unabhängiges Fachgremium nicht zu genügen, wie frühere Beispiele beweisen.²¹² Die Missachtung notwendiger Qualifikationen hatte in mindestens drei wichtigen Fällen negative Auswirkungen: erhebliche Mängel in der Verfahrensführung und in der Anklage sowie Verletzung des Beschleunigungsgebotes betr. Flugzeugabsturz Bassersdorf²¹³ und Verjährung des Verfahrens betr. Flugzeugabsturz in Nassenwil.²¹⁴ Trotz schriftlichen Hinweisen auf diese schweren Mängel liess 2011 der damalige Präsident der AB-BA durch das Sekretariat mitteilen, es bestehe kein Anlass für eine Überprüfung.²¹⁵ Man muss sich abermals die Frage stellen, ob allenfalls auch hier eine zu grosse persönliche «Nähe» eine Rolle spielte.²¹⁶ In einem der aktuellen Fälle der BA musste ein anderer der von RIKLIN mehrfach kritisierten früheren Untersuchungsrichter wegen Befangenheit in den Ausstand treten.²¹⁷

[120] Im vorliegenden Zusammenhang mit der FIFA bzw. deren Präsidenten im Zentrum des Falles wäre zudem erneut zu überdenken, ob es richtig sei, dass sich Milliardenunternehmen als Vereine i.S.v. Art. 60 ff. ZGB hierzulande etablieren können.

[121] Leider zeigte sich, dass bei der Bewältigung der Vorkommnisse im vorliegenden Fall dem 3. von 21 Punkten im Nachgang zu *Die Physiker* von FRIEDRICH DÜRRENMATT nachgelebt worden ist: «Eine Geschichte ist dann zu Ende gedacht, wenn sie ihre schlimmst mögliche Wendung genommen hat.» Dabei ist diese Geschichte noch nicht einmal zu Ende.

[122] Und um bei Dürrenmatt zu bleiben: Es braucht jetzt gewissermassen einen Herkules.²¹⁸

²¹¹ Aufschub der Fortführung des Amtsenthebungsverfahrens nach Vorliegen des GPK-Berichtes – entgegen Art. 40a Abs. 3 und 6 ParlG – bis zum Vorliegen des Urteils der BVGer über den Disziplinaentscheid.

²¹² S. FRANZ RIKLIN, Von der Aufklärung verschont, Zürich 2002, z.B. 46, 58 f., 62, 70 f., 73 ff., insbes. 169 ff.

²¹³ Die vom BStGer als gänzlich ungenügend beurteilte Anklage wurde kurz vor der Verjährung eingereicht, sodass eine Rückweisung zur Verbesserung nicht mehr möglich war. Vgl. auch Tagesanzeiger in FN 214.

²¹⁴ Vgl. Tagesanzeiger v. 16. Mai 2008: «Der Freispruch ist ohne weiteres nachvollziehbar». In diesen Fällen war einer der im Buch von RIKLIN (FN 212) mehrfach kritisierten Untersuchungsrichter, vor dessen Wahl zum Staatsanwalt des Bundes er die damalige Justizministerin gewarnt hatte, fallführender Staatsanwalt.

²¹⁵ Im Tätigkeitsbericht der AB-BA 2012 wurde die Eingabe trotz Hinweises auf die Verjährungsproblematik und dem Vermerk im Bericht, dass diese angesprochen würde, übergangen.

²¹⁶ Vgl. FN 1.

²¹⁷ Luzerner Zeitung vom 8. April 2019 (<https://www.luzernerzeitung.ch/wirtschaft/rueckschlag-fuer-bundesanwaltschaft-im-fall-karimowa-ld.1109309>). S. auch <https://www.weltwoche.ch/ausgaben/2019-23/kommentare-analysen/gesetz-des-schummelns-die-weltwoche-ausgabe-23-2019.html>.

²¹⁸ FRIEDRICH DÜRRENMATT, Herkules und der Stall des Augias.

Dr. iur. MARKUS H.F. MOHLER, ehem. Dozent für öffentliches, speziell Sicherheits- und Polizeirecht an den Universitäten von Basel und St. Gallen, vormals Polizeikommandant in Basel-Stadt, zuvor Staatsanwalt.