

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Geschäftsnummer: BG.2021.38

Beschluss vom 7. Oktober 2021

Beschwerdekammer

Besetzung

Bundesstrafrichter
Cornelia Cova, Vorsitz,
Miriam Forni und Patrick Robert-Nicoud,
Gerichtsschreiberin Chantal Blättler Grivet Fojaja

Parteien

KANTON ZÜRICH, Oberstaatsanwaltschaft,
Gesuchsteller

gegen

BUNDESANWALTSCHAFT,
Gesuchsgegnerin

Gegenstand

Sachliche Zuständigkeit (Art. 28 StPO)

Sachverhalt:

- A.** Am 24. September 2015 eröffnete die Bundesanwaltschaft (nachfolgend «BA») eine Strafuntersuchung gegen Joseph Blatter (nachfolgend «Blatter») wegen des Verdachts der ungetreuen Geschäftsbesorgung (Art. 158 StGB), eventualiter der Veruntreuung (Art. 138 StGB; act. 3.1).

Blatter wird vorgeworfen, er habe als Präsident der Fédération Internationale de Football Association (FIFA) unter Verletzung seiner Treuepflichten bewirkt oder zugelassen, dass die FIFA am Vermögen geschädigt werde, indem letztere ungerechtfertigterweise am 1. Februar 2011 eine Zahlung von über CHF 2 Mio. an Michel Platini (nachfolgend «Platini») getätigt habe, in der Absicht, diesen unrechtmässig zu bereichern. Zudem bestand zum damaligen Zeitpunkt der Verdacht, Blatter habe unter Verletzung seiner Treuepflichten bewirkt oder zugelassen, dass die FIFA bzw. die FIFA Marketing & TV AG am Vermögen geschädigt werde, indem die FIFA bzw. die FIFA Marketing & TV AG im Jahre 2005 der Caribbean Football Union bzw. Jack Warner TV-Rechte unter dem Marktwert veräussert und vertragliche Rechte der FIFA gegenüber der Caribbean Football Union nicht durchgesetzt habe, in der Absicht, diese bzw. Jack Warner unrechtmässig zu bereichern. Mit Bezug auf den letztgenannten Sachverhaltsbereich wurde die Strafuntersuchung gegen Blatter jedoch später eingestellt, und die dagegen von der FIFA erhobene Beschwerde durch das Bundesstrafgericht abgewiesen (vgl. Beschluss des Bundesstrafgerichts BB.2020.203 vom 21. Juli 2021).

- B.** Am 4. Mai 2020 dehnte die BA die Strafuntersuchung gegen Blatter, A. und B. auf einen weiteren Sachverhalt aus. Dieser betrifft den Verdacht, dass die Beschuldigten Treuepflichten verletzt und/oder dass sie ihre Verletzung zugelassen hätten, indem sie der Trinidad and Tobago Football Federation (TTFF) als Darlehensnehmerin auf der Grundlage eines von dieser nicht unterzeichneten Darlehensvertrages am 12. April 2010 einen Betrag von USD 1 Mio. hätten zukommen lassen, ohne dass im Vertrag eine Absicherung des Darlehensbetrags stipuliert oder der Betrag verzinst worden sei. Das durch die FIFA gewährte Darlehen sei mutmasslich nicht zurückbezahlt worden und letztlich in eine Turniersubvention umgewandelt worden (act. 3.2).
- C.** Mit Datum vom 29. Mai 2020 dehnte die BA die Strafuntersuchung gegen Blatter wegen des Verdachts der ungetreuen Geschäftsbesorgung (Art. 158 StGB), eventualiter der Veruntreuung (Art. 138 StGB; vgl. supra lit. A) auf

Platini aus wegen des Verdachts der Teilnahme an ungetreuer Geschäftsbesorgung (Art. 158 Ziff. 1 Abs. 1 und 3 StGB), eventualiter Veruntreuung (Art. 138 StGB), namentlich in Form der Gehilfenschaft (Art. 25 StGB), sowie des Verdachts der Urkundenfälschung (Art. 251 StGB). Platini soll an der Zahlung von CHF 2 Mio. an ihn Hilfe geleistet haben, indem er der FIFA eine Rechnung für angeblich aufgeschobene Lohnzahlungen von jährlich CHF 0.5 Mio. für die Jahre 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001 und 2001-2002 eingereicht habe (act. 3.3).

- D.** Am 21. Dezember 2020 erstatteten die FIFA und die FIFA Museum AG bei der Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich (nachfolgend «StA ZH») Strafanzeige gegen Blatter, A., B. und C. wegen des Verdachts der ungetreuen Geschäftsbesorgung und evtl. weiterer Delikte. A. und B. sollen als hochrangige FIFA-Funktionäre im mutmasslichen Wissen und mit Duldung des FIFA-Präsidenten Blatter unter Ausnützung von persönlichen Verhältnissen den Abschluss eines für die FIFA bzw. das FIFA-Museum nachteiligen Mietvertrags betreffend das FIFA-Museum zwischen der FIFA und der D. AG für eine fixe Mietdauer bis 2045 veranlasst haben. Dies habe bei Verpflichtungen für die FIFA von insgesamt rund CHF 500 Mio. zu einem Schaden von mindestens CHF 26.1 Mio. geführt. C., der seit dem 3. Juli 2012 die Gesamtprojektleitung des FIFA-Museums innegehabt habe, habe den Mietvertrag mit der D. AG aktiv für die FIFA ausgehandelt (Verfahrensakten Kt. ZH, Urk. 1).
- E.** Mit Schreiben vom 6. Januar 2021 ersuchte die StA ZH die BA um Verfahrensübernahme (act. 1.1), was von dieser mit Schreiben vom 29. Januar 2021 abgelehnt wurde (act. 1.2).
- F.** Im Rahmen des abschliessenden Meinungsaustauschs gelangte die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich mit Schreiben vom 30. März 2021 an die BA und ersuchte um Übernahme des Verfahrens gegen die Beschuldigten Blatter, A., B. und C. (act. 1.3), was die BA mit Schreiben vom 19. Mai 2021 erneut abgelehnte (act. 1.4). Daran änderte auch der im Anschluss am 26. Mai 2021 zwischen dem Leitenden Oberstaatsanwalt des Kantons Zürich und dem Stellvertretenden Bundesanwalt erfolgte telefonische Austausch nichts (act. 1.5).

- G.** Mit Eingabe vom 27. Mai 2021 gelangte der Kanton Zürich an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts. Er beantragt, es sei die BA für berechtigt und verpflichtet zu erklären, die den Beschuldigten zur Last gelegten Straftaten zu verfolgen und zu beurteilen (act. 1 S. 2). Die BA beantragt in ihrer Gesuchsantwort vom 10. Juni 2021 es sei das Gesuch der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich abzuweisen und es seien die Behörden des Kantons Zürich zur Verfolgung und Beurteilung der vorliegend zur Diskussion stehenden Delikte betreffend die Strafsache LGT-1/2020/10044078 für berechtigt und verpflichtet zu erklären (act. 3 S. 2). Der Kanton Zürich hält mit Replik vom 24. Juni 2021 und mit Nachtrag vom 6. Juli 2021 an den im Gesuch gestellten Anträgen fest (act. 5 und 7), was der BA am 25. Juni bzw. 7. Juli 2021 zur Kenntnis gebracht worden ist (act. 6 und 8).

Auf die Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den folgenden rechtlichen Erwägungen Bezug genommen.

Die Beschwerdekammer zieht in Erwägung:

- 1.
- 1.1 Die Zuständigkeit der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts zum Entscheid über Anstände zwischen der Bundesanwaltschaft und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden ergibt sich aus Art. 28 StPO i.V.m. Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71). Die Beschwerdekammer entscheidet bei solchen Konflikten gemäss den Regeln, die Gesetz und Rechtsprechung für die Behandlung eines interkantonal streitigen Gerichtsstandes aufgestellt haben (SCHWERI/BÄNZIGER, Interkantonale Gerichtsstandsbestimmung in Strafsachen, 2. Aufl., 2004, N. 419, mit Hinweis auf BGE 128 IV 225 E. 2.3, sowie Beschluss des Bundesstrafgerichts BG.2009.20 vom 28. September 2009 E. 1.1).

Voraussetzung ist somit, dass ein Streit über die Zuständigkeit vorliegt und dass die Parteien über diesen Streit einen Meinungs austausch mit allen in Frage kommenden Kantonen durchgeführt haben (vgl. SCHWERI/BÄNZIGER, a.a.O., N. 561 und N. 599). Hinsichtlich der Frist, innerhalb welcher die ersuchende Behörde ihr Gesuch einzureichen hat, hielt die Beschwerdekammer fest, dass im Normalfall auf die Frist von zehn Tagen gemäss Art. 396 Abs. 1 StPO, welche auch im Beschwerdeverfahren nach den Bestimmungen der Art. 393 ff. StPO Anwendung findet, verwiesen werden kann, wobei ein Ab-

weichen von dieser Frist nur unter besonderen, vom jeweiligen Gesuchsteller zu spezifizierenden Umständen möglich ist (vgl. hierzu u.a. die Beschlüsse des Bundesstrafgerichts BG.2011.17 vom 15. Juli 2011 E. 2.1 und BG.2011.7 vom 17. Juni 2011 E. 2.2). Die Behörden, welche berechtigt sind, ihren Kanton bzw. den Bund im Meinungs austausch und im Verfahren vor der Beschwerdekammer zu vertreten, bestimmen sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht bzw. Bundesrecht (Art. 14 Abs. 4 StPO; vgl. hierzu KUHN, Basler Kommentar, 2. Aufl. 2014, N. 9 zu Art. 39 StPO sowie N. 10 zu Art. 40 StPO; SCHMID/JOSITSCH, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, 3. Aufl. 2017, N. 488).

- 1.2** Die Parteien haben sich im Rahmen des Meinungs austausches geäussert, und das Gesuch erweist sich als fristgerecht. Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen. Auf das vorliegende Gesuch ist somit einzutreten.

2.

- 2.1** Die sachliche Zuständigkeit befasst sich mit der materiellen Kompetenz der einzelnen Behörde. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen wird in Art. 22-28 StPO geregelt. Demnach sind die kantonalen Strafbehörden zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten zuständig, soweit keine gesetzliche Ausnahme vorliegt (Art. 22 StPO; siehe auch Art. 123 Abs. 2 BV). Eine zwingende Bundeszuständigkeit ergibt sich für die Straftatbestände gemäss Auflistung in Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 StPO, wobei auch dort, zumindest für die Verfahren nach Art. 24 StPO, die Bundesanwaltschaft in einfachen Fällen die Strafsache zur Untersuchung und Beurteilung den kantonalen Behörden übertragen kann (Art. 25 Abs. 2 StPO). Absolut ausgeschlossen von der Möglichkeit einer Delegation sind nur die Straftaten des zwölften Titels^{bis} und des zwölften Titels^{ter} sowie des Artikels 264k StGB (Art. 25 Abs. 1 zweiter Satz StPO).

- 2.2** Ist in einer Strafsache sowohl Bundesgerichtsbarkeit als auch kantonale Gerichtsbarkeit gegeben, so kann die Bundesanwaltschaft die Vereinigung der Verfahren in der Hand der Bundesbehörden oder der kantonalen Behörde anordnen (Art. 26 Abs. 2 StPO). Der Zuweisungsentscheid ist nach freiem Ermessen zu treffen und hat dabei insbesondere Zweckmässigkeitsüberlegungen Rechnung zu tragen (BAUMGARTNER, Die Zuständigkeit im Strafverfahren, 2014, S. 542 f.; SCHLEGEL, Zürcher Kommentar, 3. Aufl. 2020, N. 6 zu Art. 26). Die in Art. 26 Abs. 2 StPO vorgesehene Möglichkeit der Verfahrensvereinigung verwirklicht den Grundsatz der Verfahrenseinheit nach

Art. 29 StPO, der schon seit Langem ein Wesensmerkmal des schweizerischen Strafprozessrechts bildet (SCHMID/JOSITSCH, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3. Aufl. 2018, N. 4 zu Art. 26; SCHLEGEL, a.a.O., N. 3 zu Art. 26 StPO). Dieses Prinzip besagt unter anderem, nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der sachlichen Zuständigkeit, dass mehrere Straftaten einer einzelnen Person in der Regel in einem einzigen Verfahren verfolgt und beurteilt werden (statt vieler vgl. BGE 138 IV 214 E. 3.2 mit zahlreichen Hinweisen). Eine Vereinigung in der Hand einer Behörde ist grundsätzlich geboten, jedoch nicht obligatorisch. Liegen beispielsweise sehr unterschiedlich zu erwartenden Verfahrensdauern vor oder könnte die Vereinigung ein bereits laufendes (Teil-)Verfahren in unvertretbarer Weise verzögern, kann von einer Verfahrensvereinigung abgesehen werden (KIPFER, Basler Kommentar, 2. Aufl. 2014, N. 3 zu Art. 26 StPO). Ebenso wenn die bevorstehende Verjährung einzelner Straftaten droht. Sachliche Gründe für die Verfahrenstrennung haben sich stets auf Charakteristika des Verfahrens, des Täters oder der Tat zu beziehen, nicht aber auf organisatorische Aspekte auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden (Urteil des Bundesgerichts 1B_258/2012 vom 10. Juli 2012 E. 3.2 mit Hinweisen auf die Literatur; TPF 2005 89 E. 3.4).

- 2.3** Für die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den eidgenössischen und kantonalen Strafverfolgungsbehörden kommt es nicht darauf an, was dem Angeschuldigten nachgewiesen werden kann. Es muss vielmehr genügen, dass ein konkreter Tatverdacht besteht (vgl. BGE 133 IV 235 E. 4.4). Bei der Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit stützt sich die Beschwerdekammer wie bei der Festlegung des Gerichtsstands auf Fakten und nicht auf Hypothesen. Es gilt der Grundsatz in dubio pro duriore (TPF 2016 180 E. 2.2).

3.

- 3.1** Der Gesuchsteller begründet sein Gesuch im Wesentlichen damit, der Konnex des Zürcher Verfahrens zum Verfahren der Gesuchsgegnerin bestehe nicht nur in der Person der drei Beschuldigten Blatter, A. und B., sondern auch in der Person der Geschädigten bzw. Privatklägerin, der FIFA. Angesichts des Umstandes, dass auch im Verfahren der Gesuchsgegnerin der Vorwurf der ungetreuen Geschäftsbesorgung im Raum stehe, sei ein ähnlicher «modus operandi» zumindest zu vermuten. Der Gesuchsteller geht ferner davon aus, dass die den Beschuldigten im Zürcher Verfahren und in den Verfahren der Gesuchsgegnerin zur Last gelegten Straftaten durch die gleichen Strukturen innerhalb der FIFA (faktische Funktionsweise, Verflechtungen, persönliche Netzwerke, Verteilung der Entscheidungsbefugnisse,

Betriebskultur usw.) ermöglicht worden seien. Es sei nicht prozessökonomisch, wenn sich die StA ZH als zweite Behörde das für das Zürcher Verfahren relevante Wissen über die Strukturen, Verflechtungen, die Buchhaltungspraxis etc. innerhalb der FIFA erarbeiten müsse, während die Gesuchgegnerin über dieses Wissen bereits aus ihren Verfahren verfüge. Auch seien sich widersprechende Entscheide insofern denkbar, als auf Basis einer anderen Beurteilung der Entscheidungsbefugnisse, Verflechtungen etc. innerhalb der FIFA (z.B. aufgrund unterschiedlicher Beurteilung der «Geschäftsführereigenschaft» oder der Treuepflichten der Beschuldigten) durch die Bundesanwaltschaft und die StA ZH in einem Fall Anklage und im anderen eine Einstellung bzw. in einem Fall ein Schuldspruch und im anderen ein Freispruch ergehen könnte (act. 1 S. 3 ff.).

- 3.2** Die Strafanzeige vom 21. Dezember 2020 bringt zusammengefasst vor, dass A. und B., ehemals hochrangige Funktionäre und Arbeitnehmer der FIFA, mit der D. AG, Zürich, einen für die FIFA finanziell erheblich nachteiligen Mietvertrag betreffend «FIFA-Museum», mutmasslich im Wissen und unter Duldung durch den Beschuldigten Blatter, abgeschlossen haben. Der fragliche Mietvertrag sei vorgängig durch den Bau- und Immobilienexperten C. mit der D. AG ausgehandelt worden. Der jährliche Mietzins von CHF 8.9 Mio. erweise sich als nicht marktkonform und vor diesem Hintergrund liege die fixe Mietdauer bis 2045 nicht im Interesse der FIFA, zumal das Museum bislang nicht einmal annähernd habe profitabel geführt werden können und jedes Jahr erhebliche Verluste schreibe. A. und B. hätten im Vorfeld des Abschlusses des Mietvertrages alles unternommen, um dieses für die FIFA nachteilige Mietverhältnis mit der D. AG durchzubringen. Aufgrund der damals herrschenden und streng hierarchischen Struktur und der gelebten Betriebskultur innerhalb der FIFA dränge sich der Verdacht auf, dass die diesbezüglichen schädigenden Aktivitäten von A. und B. vom damaligen FIFA-Präsidenten Blatter gefördert oder zumindest geduldet und zugelassen worden seien. So seien namentlich alternative Mietobjekte nicht geprüft und Vergleichsofferten nicht eingeholt worden. Die zuständigen internen FIFA-Komitees seien ferner falsch oder zumindest irreführend und täuschend informiert worden. Die beschuldigten Personen hätten sichere Kenntnis vom Marktmietzins des in Frage stehenden Mietobjektes gehabt und es seien ihnen professionelle Analysen und Expertenempfehlungen vorgelegen, welche sich klar für eine Reduktion des Mietpreises ausgesprochen hätten. Dennoch hätten sich diese mit der D. AG auf einen Mietzins geeinigt, welcher massiv über diesem Marktmietzins gelegen sei. Zudem sei der Mietvertrag mit einer festen Vertragsdauer bis 2045 abgeschlossen, was eine Anpassung an einen marktüblichen Mietzins verhindert habe und die enorme Schadenssumme von mindestens CHF 26 Mio. erkläre. Damit bestehe der

Verdacht, die Beschuldigten hätten sich der ungetreuen Geschäftsbesorgung im Sinne von Art. 158 Ziff. 1 StGB schuldig gemacht.

3.3

3.3.1 Zunächst ist unbestritten, dass vorliegend kein Fall weder von zwingender Bundeszuständigkeit nach Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 StPO noch von fakultativer Bundeszuständigkeit nach Art. 24 Abs. 2 StPO vorliegt. Insbesondere bestehen gegenwärtig keine Anhaltspunkte für die Annahme, die von der StA ZH verfolgten Taten seien zu einem wesentlichen Teil im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen worden und es liege kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton vor. Im Gegenteil: gestützt auf die Strafanzeige und die entsprechenden Beilagen ist davon auszugehen, dass ein eindeutiger Schwerpunkt im Kanton Zürich liegt. So sind der verfahrensgegenständliche Mietvertrag vom 11. April 2013 durch Blatter und B. und das Addendum 2 zum Mietvertrag vom 11. April 2013 durch A. und B. je am Hauptsitz der FIFA in Zürich unterzeichnet worden. Auch die massgeblichen Sitzungen des FIFA Exekutiv- und Finanzkomitees hätten schwerpunktmässig in Zürich stattgefunden (Verfahrensakten ZH, Urk 1; Urk. 2/40, 2/47-49; Urk. 2/52 und Urk. 2/57). Ein inhaltlicher Konnex zwischen dem von der BA geführten Verfahren und dem im Kanton Zürich eröffneten Verfahren, welcher für die Festlegung der sachlichen Zuständigkeit von Relevanz wäre, ist sodann nicht ersichtlich. Vielmehr handelt es sich in beiden Verfahren um voneinander gänzlich unabhängige Sachverhalte. Einziger gerichtstandsrelevanter Berührungspunkt zwischen den Verfahren stellen damit die Beschuldigten Blatter, A. und B. sowie die Privatklägerin FIFA dar, weshalb ein Anwendungsfall von Art. 26 Abs. 2 StPO vorliegt und grundsätzlich eine Vereinigung der Verfahren in der Hand einer Behörde geboten wäre. Nachfolgend ist zu prüfen, ob Gründe vorliegend, die gegen eine Vereinigung der beiden Verfahren sprechen.

3.3.2 Das von der BA gegen Blatter unter der Verfahrensnummer SV.15.1013 geführte Verfahren wurde bereits im September 2015 eröffnet. Die Ausdehnungen auf Platini, A. und B. erfolgten im Mai 2020. Die Gesuchsgegnerin hat in ihrer Gesuchsantwort vom 10. Juni 2021 ausgeführt, das Verfahren SV.15.1013 befinde sich in einem fortgeschrittenen Stadium. Eine der zwei durchzuführenden Schlusseinvernahmen hätte bereits stattgefunden. Es sei zu erwarten, dass der in Bezug auf den verbleibenden Sachverhaltsbereich angedachte Abschluss in Kürze auch spruchreif sein werde (act. 3 S. 5). Demgegenüber ist das Verfahren im Kanton Zürich erst am 21. Dezember 2020 eröffnet worden und steht – wie der Gesuchsteller selber ausführt – noch im Anfangsstadium. Zweifelsohne würde die Übernahme des im Kan-

ton Zürich eröffneten Strafverfahrens gegen Blatter, A., B. und C. zu Verzögerungen des von der BA weitfortgeschrittenen Verfahrens führen. Somit sprechen bereits Beschleunigungsüberlegungen gegen die Vereinigung der beiden Verfahren. Da beiden Verfahren – wie bereits ausgeführt – unterschiedliche Sachverhalte zugrunde liegen, ist nicht ohne Weiteres erkennbar und wird vom Gesuchsteller auch nicht näher ausgeführt, inwiefern die beschuldigten Personen in den beiden Verfahren nach dem gleichen «modus operandi» gehandelt haben sollen. Zweckmässigkeitsüberlegungen, die für eine Verfahrensvereinigung in der Hand einer Behörde sprechen würden, sind damit nicht ersichtlich. Vor dem Hintergrund der mangelnden inhaltlichen Konnexität der beiden Verfahren ist schliesslich die Gefahr von sich widersprechenden Urteilen durch die getrennte Verfahrensführung nicht erkennbar.

- 3.4** Nach dem Gesagten ist das Gesuch abzuweisen. Die Strafbehörden des Kantons Zürich sind berechtigt und verpflichtet, die Blatter, A., B. und C. zur Last gelegten Straftaten gemäss Anzeige vom 21. Dezember 2020 zu verfolgen und zu beurteilen.

- 4.** Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (vgl. Art. 423 Abs. 1 StPO).

Demnach erkennt die Beschwerdekammer:

1. Das Gesuch wird abgewiesen. Die Strafbehörden des Kantons Zürich sind berechtigt und verpflichtet, die Joseph Blatter, A., B. und C. zur Last gelegten Straftaten gemäss Anzeige vom 21. Dezember 2020 zu verfolgen und zu beurteilen.
2. Es wird keine Gerichtsgebühr erhoben.

Bellinzona, 7. Oktober 2021

Im Namen der Beschwerdekammer
des Bundesstrafgerichts

Die Vizepräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung an

- Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich
- Bundesanwaltschaft

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben.