

**Bundesstrafgericht**  
**Tribunal pénal fédéral**  
**Tribunale penale federale**  
**Tribunal penal federal**



\_\_\_\_\_  
Geschäftsnummer: BB.2020.228

## **Beschluss vom 17. Dezember 2020**

### **Beschwerdekammer**

\_\_\_\_\_  
Besetzung

Bundesstrafrichter  
Roy Garré, Vorsitz,  
Cornelia Cova und Stephan Blättler,  
Gerichtsschreiberin Chantal Blättler Grivet Fojaja

\_\_\_\_\_  
Parteien

**FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL  
ASSOCIATION (FIFA),**  
vertreten durch Rechtsanwalt Marc Henzelin,

Beschwerdeführerin

**gegen**

**BUNDESANWALTSCHAFT,**  
Stefan Keller, a.o. Bundesanwalt

Beschwerdegegnerin

\_\_\_\_\_  
Gegenstand

Verfahrenshandlung der Bundesanwaltschaft  
(Art. 20 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 393 Abs. 1 lit. a  
StPO); Ausstand der Bundesanwaltschaft (Art. 59  
Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 56 StPO)

**Sachverhalt:**

- A.** Am 11. Juni 2020 überwies die Ratspräsidenten der Bundesversammlung der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (nachfolgend «AB-BA») drei Strafanzeigen gegen den (damaligen) Bundesanwalt Michael Lauber (nachfolgend «Lauber»), den Präsidenten der Fédération Internationale de Football Association (FIFA), Gianni Infantino (nachfolgend «Infantino») sowie weitere Personen mit der Aufforderung, eine ausserordentliche Staatsanwältin des Bundes oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes zu ernennen.
- B.** Am 29. Juni 2020 ernannte die AB-BA Stefan Keller (nachfolgend «Keller») zum ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes zur Prüfung der obgenannten Strafanzeigen (vgl. supra lit. A; [http://www.ab-ba.ch/downloads/MM\\_AB-BA\\_03\\_07\\_2020\\_de.pdf](http://www.ab-ba.ch/downloads/MM_AB-BA_03_07_2020_de.pdf)).
- C.** Mit Schreiben vom 31. Juli und 5. August 2020 gelangte die FIFA an die Bundesanwaltschaft und ersuchte um Zustellung der vollständigen Kopien der Strafanzeigen gegen Lauber, Infantino und weitere Personen (act. 1. 8 und 1.10).
- D.** Mit Schreiben vom 6. August 2020 wurde die FIFA von Keller aufgefordert darzulegen, inwiefern sie in der Strafuntersuchung gegen Lauber, Infantino und Rinaldo Arnold (nachfolgend «Arnold») durch Verfahrenshandlungen beschwert sei (act. 1.11). Die FIFA antwortete mit Schreiben vom 12. August 2020 dahingehend, dass sie als Institution aufgrund der Eröffnung des Strafverfahrens gegen ihren Präsidenten Infantino beschwert und in ihren Rechten unmittelbar betroffen sei. Die Eröffnung der Strafuntersuchung gegen den Präsidenten der FIFA führe dazu, dass ihr Ruf auf dem Spiel stehe. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die FIFA diesbezüglich Ansprüche geltend machen werde. Die FIFA verlangte in ihrem Schreiben zudem eine Erklärung dafür, weshalb die Antwortschreiben Kellers vom 3. und 6. August 2020 «Sarnen» als Ort der Ausstellung der Schreiben enthielten, die Briefmarken und Poststempel jedoch aus Deutschland stammen würden (act. 1.12).

- E.** Keller teilte der FIFA mit Schreiben vom 15. August 2020 mit, dass diese in der Strafuntersuchung gegen Lauber, Infantino und Arnold nicht als Verfahrensbeteiligte gelte und daher kein Recht auf Aktensicht habe und vor diesem Hintergrund die Frage nach dem Ort des Verfassens und Versendens offenbleiben könne (act. 1.13).
- F.** Nachdem die FIFA mit Schreiben vom 24. August 2020 um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersuchte hatte, verfügte der ausserordentliche Staatsanwalt des Bundes, Keller, am 2. September 2020 Folgendes: «Die FIFA ist im Strafverfahren 'nicht protokollierte Treffen von Gianni Infantino mit Bundesanwalt Michael Lauber, Rinaldo Arnold und anderen' keine andere Verfahrensbeteiligte im Sinne von 'durch Verfahrenshandlungen beschwerte Dritte' gemäss Art. 105 Abs. 1 lit. f StPO.» (act. 1.2 und 1.14).
- G.** Dagegen erhob die FIFA mit Eingabe vom 14. September 2020 Beschwerde bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts mit folgenden Anträgen (act. 1):

**«A la forme:**

1. Déclarer le présent recours recevable.

**Au fond:**

*Principalement:*

2. Constaten l'incompétence du Procureur extraordinaire de la Confédération Stefan Keller dans le cadre de la procédure pénale ouverte en lien avec les '*rencontres sans consignation dans un procès-verbal de Gianni Infantino avec le Procureur général de la Confédération Michael Lauber, Rinaldo Arnold et d'autres.*'

*Subsidiairement:*

3. Subsidiairement, constater l'incompétence du Procureur extraordinaire de la Confédération Stefan Keller dans le cadre de la procédure pénale ouverte en lien avec les '*rencontres sans consignation dans un procès-verbal de Gianni Infantino avec le Procureur général de la Confédération Michael Lauber, Rinaldo Arnold et d'autres*' au moment de la décision en question.

4. Subsidairement, annuler la décision du 2 septembre 2020 du Procureur extraordinaire de la Confédération Stefan Keller refusant à la Fédération Internationale de Football Association la qualité de tiers touché par des actes de procédure au sens de l'art. 105 al. 1 let. f CPP dans le cadre de la procédure pénale en lien avec les '*rencontres sans consignation dans un procès-verbal de Gianni Infantino avec le Procureur général de la Confédération Michael Lauber, Rinaldo Arnold et d'autres*'.
5. Subsidairement, admettre la récusation de Stefan Keller comme Procureur extraordinaire de la Confédération.
6. Pour le surplus, reconnaître à la Fédération Internationale de Football Association la qualité de tiers touché par des actes de procédure au sens de l'art. 105 al 1 let. f CPP dans le cadre de la procédure pénale en lien avec les '*rencontres sans consignation dans un procès-verbal de Gianni Infantino avec le Procureur général de la Confédération Michael Lauber, Rinaldo Arnold et d'autres*'.
7. Déclarer que la Fédération Internationale de Football Association est directement touchée dans ses droits au sens de l'art. 105 al. 2 CPP de sorte que la qualité de partie doit lui être reconnue dans la mesure nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts dans le cadre de la procédure pénale '*rencontres sans consignation dans un procès-verbal de Gianni Infantino avec le Procureur général de la Confédération Michael Lauber, Rinaldo Arnold et d'autres*'.
8. Accorder à la Fédération Internationale de Football Association le droit de consulter le dossier de la procédure pénale en lien avec les '*rencontres sans consignation dans un procès-verbal de Gianni Infantino avec le Procureur général de la Confédération Michael Lauber, Rinaldo Arnold et d'autres*'.

*Plus subsidiairement encore :*

9. Renvoyer le dossier au Procureur extraordinaire de la Confédération Stefan Keller en l'astreignant à rendre une décision dans le sens des conclusions susmentionnées.

*En tout état :*

10. Condamner la Confédération en tous les frais judiciaires et dépens de la procédure de recours, lesquels comprendront le versement d'une indemnité à titre de dépens. »

- H. Am 23. September 2020 wählte die Vereinigte Bundesversammlung Keller zum ausserordentlichen Bundesanwalt (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200211>).
- I. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren beantragt Keller mit Beschwerdeantwort vom 8. Oktober 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei (act. 4). Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels halten die Parteien jeweils mit Eingaben vom 26. Oktober 2020 und 6. November 2020 an den in der Beschwerde bzw. der Beschwerdeantwort gestellten Anträgen fest (act. 6 und 8).
- J. Mit Schreiben vom 24. November 2020 reichte Keller aufforderungsgemäss die in der Beschwerdeantwort vom 8. Oktober 2020 erwähnte Verfügung vom 7. Oktober 2020 ein (act. 10, 11 und 11.1). Diese wurde der Beschwerdeführerin am 30. November 2020 zur Kenntnis zugestellt (act. 12).

Auf die Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

1.
  - 1.1 Gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Bundesanwaltschaft kann bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts Beschwerde erhoben werden (Art. 393 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 37 Abs. 1 StBOG). Zur Beschwerde berechtigt ist jede Partei oder jeder andere Verfahrensbeteiligte, welche oder welcher ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides hat (Art. 382 Abs. 1 StPO; Art. 105 Abs. 1 lit. f und Abs. 2 StPO). Die Beschwerde gegen schriftlich oder mündlich eröffnete Entscheide ist innert zehn Tagen schriftlich und begründet einzureichen (Art. 396 Abs. 1 StPO). Mit ihr gerügt werden können gemäss Art. 393 Abs. 2 StPO Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (lit. a), die unvollständige oder unrichtige Feststellung des Sachverhalts (lit. b) sowie die Unangemessenheit (lit. c).
  - 1.2 Eine nichtige Verfügung bzw. nichtige Verfahrenshandlungen entfalten keinerlei Rechtswirkungen. Nichtigkeit bedeutet absolute Unwirksamkeit einer

Verfügung. Sie ist vom Erlass an (ex tunc) und ohne amtliche Aufhebung rechtlich unverbindlich. Grundsätzlich ist die Nichtigkeit jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten und kann auch im Rechtsmittelverfahren festgesetzt werden (BGE 137 III 217 E. 2.4.3). Allerdings steht auch eine Feststellungsverfügung von Amtes wegen nicht im Belieben der Behörden, sondern setzt ein dem schutzwürdigen Interesse eines Gesuchstellers analoges, diesfalls jedoch nicht privates, sondern öffentliches Feststellungsinteresse voraus, worunter ein rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses zu verstehen ist (BGE 137 II 199 E. 6.5.1; 130 V 388 E. 2.4, je m.w.H.). Eine Verfügung ist dann nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und zudem durch die Feststellung der Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet wird. Die örtliche Unzuständigkeit ist in der Regel kein Nichtigkeitsgrund. Die funktionelle und sachliche Unzuständigkeit stellt demgegenüber einen Nichtigkeitsgrund dar, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu oder der Schluss auf Nichtigkeit verträge sich nicht mit der Rechtssicherheit (BGE 127 II 32 E. 3g; Urteil des Bundesgerichts 2C\_72/2016 vom 3. Juni 2016 E. 1.2).

## 2.

- 2.1 Die Beschwerdeführerin beantragt zunächst die Feststellung der Unzuständigkeit Kellers in seiner (damaligen) Funktion als ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes im Zusammenhang mit dem Strafverfahren rund um die nichtprotokollierten Treffen zwischen Lauber, Infantino und Arnold. Die Ernennung von Keller zum ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes durch die AB-BA am 23. Juni 2020 habe nur zur Überprüfung der Strafanzeigen gedient. Keller sei nicht befugt gewesen, ein Strafverfahren zu eröffnen oder durchzuführen. Aus der Verfügung vom 2. September 2020 gehe jedoch implizit hervor, dass Keller das Strafverfahren als ausserordentlicher Staatsanwalt des Bundes führe (vgl. supra lit. D; act. 1 S. 12). In ihrer Replik vom 26. Oktober 2020 präzisiert die Beschwerdeführerin, dass sämtliche von Keller vor dem 23. September 2020 erlassenen Verfügungen und getätigten Verfahrenshandlungen nichtig seien (vgl. act. 6 S. 3).
- 2.2 Keller wurde am 23. Juni 2020 von der AB-BA im Zusammenhang mit den Strafanzeigen gegen Lauber, Infantino und weiteren Personen zum ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes gewählt, um die eingereichten Strafanzeigen zu überprüfen ([http://www.ab-ba.ch/downloads/MM\\_AB-BA\\_03\\_07\\_2020\\_de.pdf](http://www.ab-ba.ch/downloads/MM_AB-BA_03_07_2020_de.pdf)). Art. 67 Abs. 1 StBOG regelt den Fall, da die AB-

BA einen ausserordentlichen Staatsanwalt oder eine ausserordentliche Staatsanwältin für die Leitung eines Strafverfahrens zu ernennen hat, wenn sich dieses wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegen einen Leitenden Staatsanwalt, eine Leitende Staatsanwältin, einen Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin richtet. Es entspricht der Praxis, dass die AB-BA auch bei Strafuntersuchungen im Zusammenhang mit einer amtlichen Tätigkeit gegen den *Bundesanwalt* in sinngemässer Anwendung von Art. 67 StBOG einen ausserordentlichen Staatsanwalt zur Überprüfung der eingereichten Strafanzeige einzusetzen hat (BBI 2019 2777; Beschluss des Bundesstrafgerichts BB.2016.330 vom 12. Oktober 2016 E. 2). Ergibt die Überprüfung, dass Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten des Bundesanwalts vorliegen, hat der ausserordentliche Staatsanwalt bei den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerats ein Gesuch um Durchführung eines Strafverfahrens zu stellen. In einem solchen Fall soll praxisgemäss nach Aufhebung der Immunität des Bundesanwalts die Vereinigte Bundesversammlung einen ausserordentlichen Bundesanwalt für die Durchführung der Strafuntersuchung wählen (BBI 2019 2777). Bis zur Aufhebung der Immunität bzw. der Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung ist es dem ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes verwehrt, *Untersuchungshandlungen* (z.B. Vorladung, Befragung der beschuldigten Person, Aktenbeizug) vorzunehmen, da diese zwingend die Eröffnung des Strafverfahrens auslösen (BGE 141 IV 20 E. 1.1.4; Urteil des Bundesgerichts 6B\_995/2014 E. 5.1).

- 2.3** Den Akten ist nicht zu entnehmen, dass Keller vor seiner Wahl als ausserordentlicher Bundesanwalt mit Bezug auf die gegen Lauber beanzeigten Vorwürfe bereits Untersuchungshandlungen vorgenommen hätte. Die Verfügung vom 2. September 2020 hatte die Beurteilung der verfahrensrechtlichen Stellung der Beschwerdeführerin sowie implizit deren Antrag auf Akteneinsicht – mithin keine Untersuchungshandlungen – zum Gegenstand. Soweit Keller sodann gegen Infantino und Arnold gemäss Medienmitteilung der AB-BA vom 30. Juli 2020 in seiner Funktion als ausserordentlicher Staatsanwalt des Bundes bereits eine Strafuntersuchung eröffnet hatte, ist vor dem Hintergrund, dass es sich bei diesen beiden Personen weder um den Bundesanwalt noch um Stellvertretende Bundesanwälte handelt und die Zuständigkeit des Bundes zur Strafverfolgung gestützt auf Art. 26 Abs. 2 StPO zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen ist, nicht zu beanstanden. Von einer Kompetenzüberschreitung Kellers und einer Verletzung von Art. 2 Abs. 1 StPO kann daher keine Rede sein. Eine Nichtigkeit oder sonstige (formelle) Fehlerhaftigkeit der Verfahrenshandlungen vor dem 23. September 2020 lässt sich somit nicht ausmachen. In diesem Zusammenhang

gänzlich unerheblich ist der von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Einwand, der Name Kellers figuriere nicht auf der Liste der ausserordentlichen Verfahrensleiterinnen und Verfahrensleiter der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SKK). Die Nomination auf der besagten Liste ist nicht Voraussetzung für die Ernennung bzw. Wahl eines ausserordentlichen Staatsanwalts des Bundes bzw. ausserordentlichen Bundesanwalts. Im Übrigen mutet es befremdend an, dass die Beschwerdeführerin in der Zeit vom 31. Juli bis 24. August 2020 mit verschiedenen Begehren an Keller gelangt ist und schliesslich von ihm den Erlass einer anfechtbaren Verfügung beantragt hat, ohne dass die Zuständigkeit Kellers je in Frage gestellt worden wäre. Die (angebliche) Unzuständigkeit Kellers wurde erst nach der ablehnenden Verfügung vom 2. September 2020 im Rahmen des Beschwerdeverfahrens geltend gemacht. Ob ein derartiges Verhalten gar als treuwidrig zu qualifizieren ist, braucht unter den gegebenen Umständen nicht weiter beurteilt zu werden.

3. Die Beschwerdeführerin beantragt sodann die (materielle) Aufhebung der Verfügung vom 2. September 2020 sowie deren Anerkennung als andere Verfahrensbeteiligte im Sinne von Art. 105 Abs. 1 lit. f und Abs. 2 StPO und die Gewährung des Rechts auf Akteneinsicht (act. 1 S. 3 und 4). Die Beschwerdegegnerin hatte mit Verfügung vom 2. September 2020 die Eigenschaft der Beschwerdeführerin als andere Verfahrensbeteiligte im Sinne von Art. 105 Abs. 1 lit. f StPO im Verfahren rund um die nicht protokollierten Treffen von Infantino mit Lauber und Arnold sowie implizit deren Recht auf Akteneinsicht verneint. Diese Verfügung ist am 7. Oktober 2020 aufgehoben und sogleich durch eine (inhaltlich identische) neue Verfügung ersetzt worden. Die Verfügung vom 7. Oktober 2020 ist unangefochten geblieben. Damit richtet sich die Beschwerde gegen ein nicht mehr vorhandenes Anfechtungsobjekt, weshalb auf die Beschwerde in diesem Punkt nicht einzutreten ist.
  
4.
  - 4.1 In einem letzten Punkt macht die Beschwerdeführerin die Befangenheit Kellers geltend. Indem Keller vor seiner Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung die Strafverfahren gegen Lauber, Infantino und Arnold eröffnet habe, habe er sich mutmasslich der Amtsanmassung im Sinne von Art. 287 StGB schuldig gemacht. Ebenso müsse von einer möglichen Verletzung von Art. 299 StGB (Verletzung fremder Gebietshoheit) ausgegangen werden, indem Keller zwei vom 3. und 6. August 2020 datierte Schreiben aus Deutschland abgeschickt habe. Damit habe Keller wiederholt besonders



schwerwiegende Fehler begangen. Zudem sei Keller als ausserordentlicher Staatsanwalt nur für diesen einen Fall ernannt worden. Es bestünden daher persönliche und finanzielle Interessen, dass das Verfahren in die Länge gezogen werde. Keller sei daher gestützt auf Art. 56 lit. f StPO als befangen zu erklären.

- 4.2** Will eine Partei den Ausstand einer in einer Strafbehörde tätigen Person verlangen, so hat sie der Verfahrensleitung «ohne Verzug», d.h. in den nächsten Tagen nach Kenntnis des Ausstandsgrunds (BGE 143 V 66 E. 4.3 S. 69 m.w.H.), ein entsprechendes Gesuch zu stellen; die den Ausstand begründenden Tatsachen sind dabei glaubhaft zu machen. Die betroffene Person nimmt zum Gesuch Stellung (Art. 58 StPO). Wird ein Ausstandsgrund nach Art. 56 lit. a oder f StPO geltend gemacht oder widersetzt sich eine in einer Strafbehörde tätige Person einem Ausstandsgesuch einer Partei, das sich auf Art. 56 lit. b–e StPO abstützt, so entscheidet ohne weiteres Beweisverfahren und endgültig die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts, wenn die Bundesanwaltschaft betroffen ist (Art. 59 Abs. 1 lit. b StPO i.V.m. Art. 37 Abs. 1 StBOG). Der Entscheid ergeht schriftlich und ist zu begründen (Art. 59 Abs. 2 StPO). Bis zum Entscheid übt die betroffene Person ihr Amt weiter aus (Art. 59 Abs. 3 StPO).
- 4.3** Die Beschwerdeführerin ist nicht Beschuldigte im Verfahren im Zusammenhang mit den Strafanzeigen gegen Lauber, Infantino und Arnold. Wie bereits ausgeführt, ist die Verfügung vom 7. Oktober 2020, mit welcher die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin die Eigenschaft als durch Verfahrenshandlungen beschwerte Dritter im Sinne von Art. 105 Abs. 1 lit. f StPO abgesprochen hat, unangefochten geblieben. Die Beschwerdeführerin ist daher nicht Partei im Strafverfahren gegen Lauber, Infantino und Arnold und nicht berechtigt, ein Ausstandsgesuch zu stellen (vgl. hierzu das Urteil des Bundesgerichts 1B\_180/2017 vom 21. Juni 2017 E. 1.2.2). Ob das Ausstandsgesuch überhaupt fristgerecht gestellt worden ist, braucht vor diesem Hintergrund keiner weiteren Klärung.
- 5.** Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 428 Abs. 1 StPO). Die Gerichtsgebühr ist auf Fr. 2'000.-- festzusetzen (Art. 73 StBOG i.V.m. Art. 5 und 8 Abs. 1 BStKR).

**Demnach erkennt die Beschwerdekammer:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Auf das Ausstandsgesuch wird nicht eingetreten.
3. Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

Bellinzona, 18. Dezember 2020

Im Namen der Beschwerdekammer  
des Bundesstrafgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**Zustellung an**

- Rechtsanwalt Marc Henzelin
- Stefan Keller, a.o. Bundesanwalt

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Entscheid ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben.