

# **BVGer A-4272/2024 vom 6. Oktober 2025**

Bundesverwaltungsgericht, 2025-10-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-4272\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4272_2024)

FR: TAF A-4272/2024 du 6 octobre 2025

IT: TAF A-4272/2024 del 6 ottobre 2025

## **Regeste**

Ermächtigung zur Strafverfolgung von Bundespersonal

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Die (eidgenössischen) Departemente sind in Art. 33 Bst. d VGG als Vorinstanzen aufgeführt. Gegen die Verweigerung der Ermächtigung durch das EJPD ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 15 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten [Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32]).

### **E. 1.2**

Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Ebenfalls beschwerdeberechtigt ist jede Person, Organisation oder Behörde, die nach einem anderen Bundesgesetz zur Beschwerde berechtigt ist (Art. 48 Abs. 2 VwVG). Die Bestimmung von Art. 15 Abs. 5bis VG berechtigt die Staatsanwaltschaft, die um die Ermächtigung nachgesucht hat, spezialgesetzlich zur Beschwerdeführung. Der ausserordentliche Staatsanwalt ist demnach grundsätzlich zur Beschwerde berechtigt (vgl. dazu auch Urteil des BVGer A-1500/2023 vom 12. Oktober 2023 E. 2.2). Er hat zudem als Gesuchsteller am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit seinem Antrag auf Erteilung der Ermächtigung unterlegen. Er ist demnach formell und materiell beschwert, so dass die Legitimation gegeben ist.

### **E. 1.3**

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

### **E. 2**

Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtene Verfügung grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Entsprechend kann der Beschwerdeführer nebst der Verletzung von Bundesrecht und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 VwVG). Bei der Entscheidung, ob ein Strafverfahren gegen einen Beamten eingeleitet werden kann, verfügt die Genehmigungsbehörde über einen erheblichen Ermessensspielraum. Das Gericht

beschränkt sich darauf zu prüfen, ob die Genehmigungsbehörde den gesetzlichen Rahmen von Art. 15 VG nicht überschritten hat. Erscheinen ihre Überlegungen stichhaltig, greift das Gericht nicht in ihren Ermessensspielraum ein (vgl. Urteile des BVer A-1500/2023 vom 12. Oktober 2023 E. 3.1 und A-4920/2011 vom 26. März 2013 E. 10.2; nicht veröffentlicht in BVGE 2013/28). Frei zu prüfen ist dagegen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt vollständig und richtig festgestellt und auf dieser Grundlage die im Bundesrecht festgelegten Voraussetzungen für die Genehmigung der Strafverfolgung gegen einen Beamten korrekt angewendet hat, ohne sich von Gründen leiten zu lassen, die mit den angewandten Normen nichts zu tun haben (Urteil des BVer A-1500/2023 vom 12. Oktober 2023 E. 3.1).

### **E. 3.1**

In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil sie ihm die Einsicht in die Stellungnahmen der weiteren Verfahrensbeteiligten und eine Vernehmlassung dazu verweigert habe.

#### **E. 3.2.1**

Gemäss Art. 3 Bst. b VwVG findet das VwVG keine Anwendung auf das Verfahren der Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen Bundespersonal. Die Ausnahmeregelung wird mit dem besonderen Zweck dieses Verfahrens begründet, das besondere Regeln erfordere (vgl. dazu Art. 15 Abs. 2-5bis VG; Pierre Tschannen, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Art. 3 N. 6).

#### **E. 3.2.2**

Ungeachtet der fehlenden Anwendbarkeit des VwVG haben die Parteien im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren einen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Das rechtliche Gehör umfasst diverse Teilgehalte, so das Recht auf Informationen über den Verfahrensausgang, die Möglichkeit sich zu äussern, bevor entschieden wird, und dabei angehört zu werden, das Recht auf Akteneinsicht sowie auf einen begründeten Entscheid (Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, Rz. 240 f. und 626 ff. m.H.).

#### **E. 3.2.3**

Das Recht auf Akteneinsicht soll den Parteien ermöglichen, sich im betreffenden Verfahren wirkungsvoll zu äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen zu können (BGE 144 II 427 E. 3.1). Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich im Prinzip auf alle verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden (Urteile des BVer 1C\_347/2024 vom 14. Oktober 2024 E. 2.2; 1B\_43/2023 vom 13. Juni 2023 E. 2.1). Die betroffene Partei kann sich nur wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise bezeichnen, wenn sie die Möglichkeit erhält, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde bei ihrer Verfügung stützt (zum Ganzen Urteil des BVer A-1508/2020 vom 9. September 2020 E. 3.1). Es ist insofern grundsätzlich in alle Akten Einsicht zu gewähren, die zum Verfahren gehören (BGE 132 V 387 E. 3.2). Das Replikrecht gilt nach konstanter Rechtsprechung lediglich im gerichtlichen Verfahren umfassend. Im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren besteht ein Anspruch auf Stellungnahme nur, wenn die betreffende Eingabe rechtserhebliche Noven enthält (vgl. BGE 138 I 154 E. 2.3 ff.; Urteil des BVer 2C\_742/2016 vom 26. Januar 2017 E. 10.1 a.E.; Kölz/Häner/Bertschi/Bundi,

Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 4. Aufl. 2025, Rz. 526).

#### **E. 3.2.4**

Der durch Art. 29 Abs. 2 BV garantierte Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids, unabhängig davon, wie sich diese Verletzung auf die Sache auswirkt (BGE 144 I 11 E. 5.3 m.H.). Ausnahmsweise kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus - im Sinne einer Heilung des Mangels - selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 m.w.H.; BVGE 2019 VII/6 E. 4.4 m.w.H.).

#### **E. 3.3**

Im konkreten Fall haben sich die Beschuldigten am 26. März 2024 ausführlich zum Sachverhalt und zum infrage stehenden Tatbestand von Art. 303 StGB vernehmen lassen. Dabei haben sie auch zu den Ausführungen des Kommandanten der Kantonspolizei St. Gallen Stellung bezogen und diesen in wesentlichen Punkten widersprochen. Insbesondere haben sie festgehalten, dass sie ihre damalige Berichterstattung zu keinem Zeitpunkt als falsch bezeichnet und sich auch nicht entschuldigt hätten. Vielmehr seien sie nach wie vor der Überzeugung, korrekt gehandelt zu haben, indem sie die festgestellten Auffälligkeiten in ihrem Zwischenbericht erfasst und damit spätere Abklärungen offengelassen hätten. Dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Stellungnahmen der Beschuldigten und des Kommandanten der Kantonspolizei St. Gallen nicht zugestellt hat, ist zwar als Gehörsverletzung zu werten. Eine solche kann indes im Beschwerdeverfahren ohne Weiteres geheilt werden (vgl. statt vieler BGE 147 IV 340 E. 4.11.3), zumal das Bundesverwaltungsgericht über eine volle Kognition verfügt und der Beschwerdeführer Gelegenheit hatte, im Beschwerdeverfahren in Kenntnis der vorinstanzlichen Akten umfassend Stellung zu beziehen. Eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz würde zu einem formalistischen Leerlauf führen. Zudem erwachsen dem Beschwerdeführer daraus auch keine nachteiligen Kostenfolgen (vgl. dazu nachstehende E. 8).

#### **E. 4.1**

Der Beschwerdeführer hat sein Ermächtigungsgesuch vom 10. Januar 2024 damit begründet, dass die beiden Beamten dem ausserordentlichen Bundesanwalt Ulrich Weder in Ziff. 4.9 des Zwischenberichts vom 21. Juli 2021 angelastet hätten, er habe das Verfahren «trotz offensichtlicher möglicher strafbarer Handlungen» vorzeitig und ohne vertiefte Sachverhaltsabklärungen «gefälligkeitshalber» eingestellt. Die Beamten hätten damit insinuiert, der ausserordentliche Bundesanwalt habe Dr. Thormann im Sinne von Art. 305 Abs. 1 StGB begünstigt. Damit lägen konkrete Hinweise dafür vor, dass der objektive Tatbestand der falschen Anschuldigung gegeben sei. Dass der Vorwurf wider besseres Wissen erfolgt sei, lasse der Umstand vermuten, dass die Beamten im Zwischenbericht ein strafrechtlich relevantes Verhalten zunächst unmissverständlich unterstellt, in der Folge aber - jedenfalls gemäss Schreiben ihres Vorgesetzten - widerrufen hätten.

#### **E. 4.2**

Die Vorinstanz hält demgegenüber in der angefochtenen Verfügung fest, die Aussagen des Kommandanten der Kantonspolizei St. Gallen könnten nicht den Beschuldigten zugerechnet werden. Letztere hielten vielmehr an ihren im Zwischenbericht festgehaltenen Angaben fest, und sie seien überzeugt, richtig gehandelt zu haben. Unter diesen Umständen könne ihnen nicht angelastet werden, sie hätten positive Kenntnis von der Unwahrheit der in ihrem Bericht formulierten Anhaltspunkte hinsichtlich einer möglichen falschen Anschuldigung gehabt. Für eine falsche Anschuldigung genüge das Bewusstsein, eine Behauptung könne möglicherweise falsch sein, nicht.

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, der Kommandant der Kantonspolizei St. Gallen habe in seinen Schreiben vom 7. und 15. September 2021 ausdrücklich anerkannt, dass die Ausführungen der Beschuldigten im Zwischenbericht vom 21. Juli 2021 unzutreffend seien und jeglicher Grundlage entbehrten. Damit habe er den Verdacht der falschen Anschuldigung nach Durchführung eines Aufsichtsverfahrens und Anhörung der beiden Beschuldigten sinngemäss bestätigt. Es liege somit ein konkreter Hinweis für eine falsche Anschuldigung vor. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, wonach es den Beschuldigten am subjektiven Tatbestandselement des direkten Vorsatzes fehle, stehe im Widerspruch zu den genannten Schreiben des Kommandanten und sei deshalb aktenwidrig. Was der (nicht geständige) Täter gewusst oder gewollt habe, sei im zu eröffnenden Strafverfahren zu ermitteln. Könne ein (direkt) vorsätzliches Handeln gestützt auf das Ermittlungsergebnis nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, sei nach dem Prinzip «in dubio pro duriore» Anklage zu erheben. Der Vorinstanz kämen zudem im Ermächtigungsverfahren keine Prüfungsbefugnisse zu. Sie habe bei Vorliegen eines begründeten Tatverdachts weder eigene Ermittlungen zu führen noch Beweise zu würdigen und über Schuld oder Unschuld zu befinden. Genau dies habe sie indes pflichtwidrig getan, indem sie allein gestützt auf die Stellungnahmen der Beschuldigten festgestellt habe, dass diese keine positive Kenntnis von der Unwahrheit der formulierten Anhaltspunkte gehabt hätten.

#### **E. 4.4**

Die Vorinstanz hält dieser Argumentation entgegen, der Kommandant der Kantonspolizei St. Gallen habe in seinen Schreiben vom 7. und 15. September 2021 versucht, die Situation zu deeskalieren. Die Aussagen in diesen Schreiben könnten keinesfalls den Beschuldigten zugerechnet werden. Es sei auch nicht nachvollziehbar, wie der Beschwerdeführer zum Schluss komme, der Kommandant habe selber ein Disziplinarverfahren durchgeführt und mit den beiden Beschuldigten gesprochen; dies sei nicht aktenkundig. Wenn sie - wie hier - zum Schluss gekommen sei, dass keine Straftat vorliege und sich der Vorwurf als haltlos erweise respektive dieser sich klar widerlegen lasse, sei die Ermächtigung zu verweigern. Es sei zudem eine eigentliche Kernaufgabe der Beamten gewesen, bei ihren Ermittlungen kritisch vorzugehen und jede Ungereimtheit zu signalisieren. Ob die Stellungnahme der Beschuldigten als parteiöffentliche Akten einzustufen seien und deshalb dem Beschwerdeführer vor Erlass der angefochtenen Verfügung hätten zugestellt werden müssen, sei unklar und habe im vorinstanzlichen Verfahren nicht abschliessend geklärt werden können. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers habe sie im Ermächtigungsverfahren sehr wohl eine Vorprüfung (Prima-facie-Prüfung) der strafrechtlichen Anschuldigungen vorzunehmen und dabei zu beurteilen, ob genügend

Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten vorlägen. Diese Vorprüfung setze regelmässig eine vorläufige Beweiswürdigung durch die Ermächtigungsbehörde voraus.

## **E. 5**

In der Sache ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen die Beamten der Kantonspolizei St. Gallen zu Recht verweigert hat. Vorab sind die gesetzlichen Grundlagen und die hierzu ergangene Rechtsprechung darzulegen (E. 5.1-5.5), bevor auf den konkreten Sachverhalt und dessen rechtliche Würdigung einzugehen ist (E. 6).

### **E. 5.1**

Gemäss Art. 15 Abs. 1 VG bedarf die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, ausgenommen wegen Widerhandlungen im Strassenverkehr, einer Ermächtigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Dem Verantwortlichkeitsgesetz unterstehen alle Personen, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Bundes übertragen sind. Dazu gehören neben den Beamten des Bundes insbesondere alle anderen Personen, soweit sie unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind (Art. 1 Abs. 1 Bst. e und f VG). Die vom ausserordentlichen Bundesanwalt beschuldigten Beamten der Kantonspolizei St. Gallen haben ihre Ermittlungen auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der Kantonspolizei St. Gallen und dem damaligen ausserordentlichen Bundesanwalt Stefan Keller vom 5. /11./15. Januar 2021 vorgenommen (vgl. dazu Stellungnahme der Kantonspolizei St. Gallen vom 26. März 2024 an das EJPD; Akten der Vorinstanz [act.] 15, S. 1). Sie waren mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut. Die Vorinstanz hat demnach ihre Zuständigkeit zur Beurteilung des Ermächtigungsgesuchs zu Recht bejaht.

### **E. 5.2**

Erscheinen ein Straftatbestand und die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung als erfüllt, so darf die Ermächtigung nur in leichten Fällen verweigert werden und sofern die Tat nach allen Umständen durch eine disziplinarische Massnahme des Fehlbaren als genügend geahndet erscheint (Art. 15 Abs. 3 VG). Das Ermächtigungserfordernis im Sinne von Art. 15 Abs. 1 VG bezweckt den Schutz von Behördenmitgliedern, Beamten und sonstigen Angestellten vor unbegründeten, insbesondere mutwilligen und trölerischen Strafanzeigen und (so) gleichzeitig den reibungslosen Gang der Verwaltung (BGE 139 IV 161 E. 2.3; Urteil des BGer 1C\_633/2013 vom 23. April 2014 E. 2.3). Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn die Ermächtigung zu Beginn respektive vor der Eröffnung eines Strafverfahrens eingeholt wird (vgl. Art. 15 Abs. 2 VG; BGE 139 IV 161 E. 2, insbes. E. 2.3). Sie ist nach Art. 303 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) Prozessvoraussetzung für das Strafverfahren, wird aber in einem davon getrennten, eigenständigen Verwaltungsverfahren erteilt (vgl. Urteil des Bundesstrafgerichts BB.2013.178 vom 26. März 2014 E. 3.2). In diesem Ermächtigungsverfahren ist eine Vorprüfung der Strafsache daraufhin vorzunehmen, ob genügend Anhaltspunkte für ein straf- und verfolgbares Verhalten des Beschuldigten vorliegen. Hingegen ist nicht (abschliessend) zu klären, ob die Voraussetzungen zur Strafverfolgung und ein Straftatbestand erfüllt sind. Diese Fragen werden - sofern die Ermächtigung erteilt wird - im nachfolgenden Strafverfahren zu beurteilen sein (BGE 87 I 81 E. 2; Urteil des BGer 2A.401/2000 vom 2. Februar 2001 E. 2 mit Hinweisen; Urteil A-4920/2011 E. 10.1).

Gegenstand der Vorprüfung ist somit nicht die materielle Frage der Schuld oder Nichtschuld eines Behördenmitglieds oder Beamten, sondern lediglich die verfahrensrechtliche Frage der Erteilung der Strafverfolgungsermächtigung als Prozessvoraussetzung (Roland Hauenstein, Die Ermächtigung in Beamtenstrafsachen des Bundes, 1995, S. 99 f.). Die Ermächtigung ist demnach zu verweigern, wenn sich im Rahmen der Vorprüfung herausstellt, dass ein Straftatbestand oder eine gesetzliche Voraussetzung der Strafverfolgung offensichtlich nicht erfüllt ist und sich der Vorwurf (somit) als haltlos oder gar mutwillig oder trölerisch erweist. Folglich ist die Ermächtigung - vorbehältlich leichter Fälle i.S.v. Art. 15 Abs. 3 VG - zu erteilen, wenn sich Anhaltspunkte ergeben, dass die in Frage stehenden Handlungen einen Straftatbestand erfüllen und die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung gegeben sein könnten (BGE 111 IV 37 E. 2b; Urteil 2A.401/2000 E. 2 mit Hinweisen). Dabei sind an den Verdachtsgrad grundsätzlich keine allzu hohen Anforderungen zu stellen, das heisst die Ermächtigung ist entsprechend der Trennung von Straf- und Ermächtigungsverfahren zu erteilen, wenn eine geringe Wahrscheinlichkeit für die Verurteilung des Beschuldigten besteht (vgl. BGE 93 I 75 E. 1a; Urteil BB.2013.178 E. 3.2; Urteil A-4920/2011 E. 10.1; zudem Urteil 1C\_633/2013 E. 3.3 f.; zum Verdachtsgrad vgl. Cornelia Hürlimann, Die Eröffnung einer Strafuntersuchung im ordentlichen Verfahren gegen Erwachsene im Kanton Zürich, 2006, S. 102 ff., insbes. S. 104). Die Anforderungen an die Erteilung der Ermächtigung generell höher anzusetzen als für die Einleitung einer strafprozessualen Voruntersuchung gegen einen nicht beamteten Bürger wäre mit dem Rechtsgleichheitsgebot grundsätzlich nicht zu vereinbaren. Im Zweifelsfall ist die Ermächtigung zu erteilen (vgl. BGE 93 I 75 E. 2b; Urteil des BGer 1B\_478/2012 vom 26. November 2012 E. 2.2). Bei der Beurteilung der Frage, ob ein hinreichender Verdacht für die Ermächtigungserteilung vorliegt, kommt der Vorinstanz ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, ohne dass jedoch der Entscheid in ihrem freien Ermessen liegen würde; die Ermächtigung darf nur verweigert werden, wenn ein straf- oder verfolgbares Verhalten offensichtlich fehlt oder es sich um einen leichten Fall handelt (Hauenstein, a.a.O., S. 147 und 150; vgl. auch Urteil A-4920/2011 E. 4.4).

### **E. 5.3**

Das Verfahren zur Genehmigung oder Ablehnung einer Strafverfolgung setzt eine vorläufige Beweiswürdigung voraus. Die Möglichkeit, die Genehmigung zur Strafverfolgung in unbegründeten Fällen zu verweigern, beinhaltet daher auch die Möglichkeit, die Einleitung einer Strafverfolgung abzulehnen, wenn sich nach einer Vorprüfung der Strafsache herausstellt, dass die Tatbestandsmerkmale einer Straftat offensichtlich nicht vorliegen (vgl. BGE 87 I 81 E. 2 und 3; Urteil A-4920/2011 E. 10.1, nicht veröffentlicht in BVGE 2013/28). Damit die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Strafverfolgung als erfüllt gelten, darf die vorgeworfene Handlung insbesondere nicht gesetzlich als rechtmässig erklärt worden sein, wie dies gemäss Art. 14 StGB (vgl. BGE 100 Ib 13 E. 3a) der Fall sein könnte. Eine Strafverfolgung ist auch dann zu unterlassen, wenn das mutmasslich strafbare Verhalten eindeutig unter die Berufspflicht des Bundesbeamten fällt (vgl. Hauenstein, a.a.O., S. 8 f.).

### **E. 5.4**

Eine falsche Anschuldigung im Sinne von Art. 303 Ziff. 1 StGB begeht, wer einen Nichtschuldigen wider besseres Wissen bei der Behörde eines Verbrechens oder Vergehens beschuldigt, in der Absicht, eine Strafverfolgung gegen ihn herbeizuführen oder wer mit derselben Absicht in anderer Weise arglistige Veranstaltungen trifft. Die Anschuldigung

muss sich gegen einen Nichtschuldigen richten. Unschuldig ist eine Person, welche die ihr vorgeworfenen Straftaten nicht begangen hat. Als unschuldig gilt insbesondere auch derjenige, der rechtskräftig freigesprochen oder gegen den ein Verfahren eingestellt wurde (Urteil des BGer 6B\_23/2022 vom 29. November 2022 E. 2.2.1). Auf Seiten des subjektiven Tatbestands wird sodann Vorsatz und in Bezug auf die Unwahrheit der Beschuldigung Handeln wider besseres Wissen verlangt. Der Täter muss sicher darum wissen, dass die Anschuldigung unwahr ist. Ein blosser Eventualvorsatz reicht in Bezug auf die Unschuld der bezichtigten Person nicht. Das Bewusstsein, die Behauptung könnte möglicherweise falsch sein, genügt mithin nicht (BGE 136 IV 170 E. 2.1; Urteil des BGer 6B\_1095/2015 vom 8. März 2016 E. 2.2; Aurélien Stettler, in: Macaluso/Moreillon/Queloz [Hrsg.], Commentaire romand Code pénal II, 2. Aufl. 2025, Art. 303 N. 21). Ob eine Person wider besseres Wissen gehandelt hat, ist eine Frage des Inhalts des Denkens, das heisst der «inneren» Tatsachen (Urteil des BGer 6B\_859/2022 vom 6. März 2023 E. 3.3 mit Hinweisen).

### **E. 5.5**

Nach dem Untersuchungsgrundsatz klären die Strafbehörden von Amtes wegen alle für die Beurteilung der Tat und der beschuldigten Person bedeutenden Tatsachen ab (Art. 6 Abs. 1 StPO). Die Untersuchungsbehörde hat dabei die belastenden und entlastenden Umstände mit gleicher Sorgfalt zu untersuchen (Art. 6 Abs. 2 StPO). Dieser doppelte Auftrag ist insoweit zu relativieren, als die Tätigkeit der Polizei und der Staatsanwaltschaft aufgrund ihrer organisatorischen Stellung darauf ausgerichtet ist, Straftaten aufzudecken und mögliche Straftäter zur Verurteilung zu bringen (Niklaus Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, 4. Aufl. 2020, Rz. 806). Die Tätigkeit der Polizei von Bund, Kantonen oder Gemeinden richtet sich nach der StPO (Art. 15 Abs. 1 StPO). Sie ermittelt Straftaten aus eigenem Antrieb, auf Anzeige von Privaten und Behörden sowie im Auftrag der Staatsanwaltschaft (Art. 15 Abs. 2 StPO). Die Staatsanwaltschaft ist für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich (Art. 16 Abs. 1 StPO). Gemäss Art. 306 Abs. 1 StPO stellt die Polizei im Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Anzeigen, Anweisungen der Staatsanwaltschaft oder eigenen Feststellungen den für eine Straftat relevanten Sachverhalt fest. Die Polizei untersteht während ihrer gesamten Tätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft. Diese kann der Polizei jederzeit Weisungen und Aufträge erteilen oder das Verfahren an sich ziehen (Art. 307 Abs. 2 StPO). Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte führen nach eröffneter Untersuchung die Beweiserhebungen selber durch (Art. 311 Abs. 1 StPO). Auch nach eröffneter Untersuchung kann die Staatsanwaltschaft die Polizei mit ergänzenden Untersuchungen beauftragen. Sie erteilt ihr dazu schriftliche, in dringlichen Fällen mündliche Anweisungen, die sich auf konkret umschriebene Abklärungen beschränken (Art. 312 Abs. 1 StPO). In diesem Stadium des Verfahrens liegt die Verfahrensleitung ausschliesslich bei der Staatsanwaltschaft. Sie ist für die Untersuchung verantwortlich, führt die Beweiserhebungen grundsätzlich selber durch und bestimmt auch Inhalt und Umfang der einzelnen Beweiserhebungen (Oberholzer, a.a.O., Rz. 1817; vgl. zu diesen sog. unselbständigen Ermittlungen auch Lukas Bürge, Polizeiliche Ermittlung und Untersuchung, 2018, S. 195 f.). Die Aufgaben und Kompetenzen von Polizei und Staatsanwaltschaft sind der konkreten Fallkonstellation anzupassen. Der Staatsanwaltschaft obliegt die Aufgabe, Ziel und Rahmen der Ermittlungen zu definieren. Dies bedeutet, dass sowohl Kompetenzen als auch Grenzen zu bezeichnen sind (Gianfranco Albertini, in: Albertini/Fehr/Voser, Polizeiliche Ermittlung, 2008, S. 559 f.).

## **E. 6**

Vor dem Hintergrund der dargelegten gesetzlichen Grundlagen und der hierzu ergangenen Rechtsprechung ist nachfolgend zu prüfen, ob Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, dass der Straftatbestand der falschen Anschuldigung erfüllt und die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung gegeben sein könnten.

### **E. 6.1**

Im konkreten Fall steht fest, dass die beiden Beschuldigten nach der Beendigung des Mandates des verfahrensleitenden Bundesanwaltes damit beauftragt worden waren, die bisherigen Ermittlungen und Ergebnisse für den nachfolgenden Bundesanwalt in einem Zwischenbericht festzuhalten. Dabei gilt es zu beachten, dass sie aufgrund der Vereinbarung zwischen dem ausserordentlichen Bundesanwalt Stefan Keller und der Kantonspolizei St. Gallen gehalten waren, alle bisherigen Erkenntnisse und Verdachtsmomente festzuhalten. Nach Beendigung des Mandates des ausserordentlichen Bundesanwaltes Keller erstellten sie den Zwischenbericht auf Weisung des kantonalen Untersuchungsrichters Carlo Frei. Sie waren im Auftrag und auf Weisung des ausserordentlichen Bundesanwaltes und des kantonalen Untersuchungsrichters tätig, so dass sie in ihrem Ermessen durch die Vorgaben und Weisungen der Staatsanwaltschaft respektive des verfahrensleitenden Bundesanwaltes beschränkt waren (vgl. dazu André Vogelsang, in: Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Jugendstrafprozessordnung, 3. Aufl. 2023, Art. 312 N. 5). Zudem war ihre Ermittlungstätigkeit aufgrund ihrer organisatorischen Stellung darauf ausgerichtet, mögliche Straftaten aufzudecken und konkrete Verdachtselemente festzuhalten (E. 5.5 hiervor). Unter diesem Aspekt waren die Beamten im Rahmen ihrer beruflichen Aufgabenerfüllung verpflichtet, den im Zeitpunkt der Erstellung des Zwischenberichts vom 21. Juli 2021 vorliegenden Stand ihrer Untersuchungs- und Ermittlungsergebnisse festzuhalten, auf nach wie vor offene Fragen, Widersprüche und Verdachtselemente hinzuweisen und aufzuzeigen, in welchen Bereichen sich aus ihrer Sicht weitere Abklärungen aufdrängten. Aus dem genannten Zwischenbericht geht insbesondere hervor, dass Olivier Thormann als damals leitender Staatsanwalt des Bundes mehrere Verfahren im FIFA-Komplex führte und - mehrheitlich noch während der Dauer dieser Verfahrensleitung - am nicht protokollierten Treffen vom 22. April 2016 in Zürich mit Michael Lauber, Gianni Infantino und Marco Villiger teilgenommen hatte (Zwischenbericht, S. 25 f.). Fest steht zudem, dass der ausserordentliche Bundesanwalt Stefan Keller noch am 4. Mai 2021 bei der Bundesanwaltschaft eine Liste mit sämtlichen FIFA-Verfahren eingefordert hatte, aus der bezüglich dieser Verfahren hervorgehen sollte, wer die Verfahren eröffnet habe sowie wann und aus welchem Grund es zu einem Wechsel der Verfahrensleitung gekommen sei (Zwischenbericht, S. 26). Aus der Einstellungsverfügung vom 9. November 2018 geht sodann hervor, dass Olivier Thormann in den Jahren 2016 bis 2018 einen regelmässigen persönlichen Kontakt mit Marco Villiger, dem damaligen Leiter des Rechtsdienstes der FIFA, pflegte. Auch nach der Überzeugung des für diese Sache zuständig gewesenen ausserordentlichen Bundesanwaltes bestanden «erhebliche Anhaltspunkte dafür, dass Olivier Thormann im Rahmen seiner amtlichen Tätigkeit als leitender Staatsanwalt des Bundes - entgegen seiner Bestreitung (...) - die für diese Tätigkeit gemäss Art. 6 Abs. 2 StPO und vor allem Art. 56 Abs. 2 StPO erforderliche Distanz, Objektivität, Neutralität und Unparteilichkeit gegenüber den Verfahrensbeteiligten (...) des hier in Frage stehenden Verfahrenskomplexes Weltfussball vermissen liess»

(Einstellungsverfügung, S. 12). Fest steht zudem, dass das Arbeitsverhältnis mit Olivier Thormann per 31. Dezember 2018 im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst wurde, ohne dass die Gründe hierfür geklärt werden konnten (Zwischenbericht, S. 37 f.). Dass die Beschuldigten mit Blick auf den damaligen Stand der Ermittlungen weitere Sachverhaltsabklärungen in Bezug auf die Beendigung der Verfahrensführung in mehreren von Olivier Thormann geleiteten Strafverfahren im FIFA-Komplex empfohlen haben, ist sachlich gerechtfertigt. Aufgrund der dargelegten Sachlage ist auch der Hinweis der Beschuldigten auf die Möglichkeit weiterer Abklärungen im Hinblick auf eine mögliche Verstrickung von Ulrich Weder mit Olivier Thormann und Michael Lauber nachvollziehbar. Schliesslich erweist sich auch der Hinweis auf die sehr kurze Dauer des Strafverfahrens vom 12. Oktober 2018 (Ernennung des ausserordentlichen Bundesanwalts) bis zum Erlass der Einstellungsverfügung vom 9. November 2018 im Grundsatz als zutreffend. Ob die rasche Erledigung effektiv in einem sachlichen Zusammenhang mit der damaligen Freistellung von Olivier Thormann respektive der mit der Bundesanwaltschaft abgeschlossenen Aufhebungsvereinbarung sowie der im Herbst 2018 von der Gerichtskommission ausgeschriebenen Stelle eines neuen Mitglieds der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts steht (vgl. dazu Bericht der Gerichtskommission vom 6. März 2019; curia vista 18.211), ist dabei nicht entscheidend und kann offenbleiben. Zusammen mit den vorstehend dargelegten Unstimmigkeiten und Verdachtsmomenten hatten die Beschuldigten jedenfalls einen begründeten Anlass, in diesem Zusammenhang die Durchführung weiterer Abklärungen zu beantragen. Mit Blick auf die dargelegte Sachlage und den damaligen Stand der Ermittlungen hatten die Beschuldigten Anlass für die Äusserung ihres Verdachts, dass die Einstellung des Strafverfahrens gefälligkeitshalber erfolgt sei. Dass sie diesbezüglich weitere Abklärungen gefordert haben, steht im Einklang mit ihrem damaligen Auftrag und ihren beruflichen Pflichten. Hätten sie ungeachtet der von ihnen aufgedeckten Unstimmigkeiten und Verdachtsmomente von entsprechenden Hinweisen abgesehen, hätten sie sich gegebenenfalls der Gefahr ausgesetzt, eine Begünstigung durch Unterlassen zu begehen (vgl. hierzu Vera Delnon/Bernhard Rüdy, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, Art. 137-392 StGB, 4. Aufl. 2019, Art. 305 N. 25 m.H.).

## **E. 6.2**

Mit Blick auf die vorstehend dargelegte Vorgehensweise der Beschuldigten bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass sie von der Unwahrheit ihrer Angaben gewusst hatten. Aufgrund der Aktenlage liegt vielmehr der Schluss nahe, dass sie ausschliesslich darauf abzielten, im Sachverhaltskomplex FIFA die Durchführung weitergehender Abklärungen zu empfehlen. Selbst wenn ihnen bewusst gewesen sein sollte, dass der Verdacht der Verfahrenseinstellung aus Gefälligkeitsgründen möglicherweise unbegründet sein könnte, wäre damit der subjektive Tatbestand des Handelns wider besseres Wissen nicht erfüllt. Unter den gegebenen Umständen erscheint es nach einer Prima-facie-Prüfung offensichtlich, dass das Tatbestandsmerkmal des Art. 303 StGB in subjektiver Hinsicht nicht erfüllt ist und ein Handeln wider besseres Wissen ausgeschlossen werden kann (vgl. dazu auch Urteil des BVGer A-2372/2014 vom 9. März 2015 E. 3.2).

## **E. 6.3**

An diesem Ergebnis ändert auch die Tatsache nichts, dass das Strafverfahren gegen Michael Lauber und die weiteren Personen mit Verfügung vom 19. Oktober 2023 eingestellt wurde (vgl. dazu Sachverhalt, Bst. A.a und B.g hiervor; vgl. zur Kritik an dieser Einstellungsverfügung Markus Mohler, Einstellungsbeschluss voller Widersprüche, in:

plädoyer 1/2024, S. 22-24). Denn aus einer nachträglichen Einstellung des Verfahrens oder einem Freispruch lässt sich nicht ableiten, dass die in der Strafuntersuchung protokollierten Angaben betreffend den Verdacht auf eine gefälligkeitshalber erfolgte Einstellung wider besseres Wissen gemacht worden sind (vgl. BGE 136 IV 170 E. 2.2; Urteil des BGer 1C\_118/2013 vom 7. Juni 2013 E. 2.3).

#### **E. 6.4.1**

Der Beschwerdeführer wendet ein, die beiden Schreiben des Kommandanten der Kantonspolizei St. Gallen vom 7. und 15. September 2021 würden den Verdacht der falschen Anschuldigung bestätigen. Die Stellungnahme der Beschuldigten stünden dazu in einem offensichtlichen Widerspruch. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, wonach es am subjektiven Tatbestandselement des Handelns wider besseres Wissen fehle, sei deshalb aktenwidrig. Es sei folglich im zu eröffnenden Strafverfahren zu klären, was die nicht geständigen Täter gewusst hätten. Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz ihr Ermessen nicht überschritten, wenn sie zum Schluss gelangt ist, dass eine sichere Kenntnis von der Unwahrheit des von den Beschuldigten festgehaltenen Verdachts auf Begünstigung auszuschliessen ist. Darüber hinaus hat sie auch überzeugend begründet, aus welchen Gründen die Ausführungen des Kommandanten den Beschuldigten nicht angelastet werden dürfen.

#### **E. 6.4.2**

Weiter rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe sich bei der Beurteilung des subjektiven Tatbestandes Kompetenzen angemasst, die ihr nicht zustünden. Mit der Würdigung der Aussagen der Beschuldigten habe sie - im Widerspruch zu dem ihr als Ermächtigungsbehörde zustehenden Kompetenzbereich - ein Urteil in der Sache vorweggenommen. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Denn der Ermächtigungsbehörde obliegt durchaus die Pflicht, im Rahmen einer Prima-facie-Prüfung zu beurteilen, ob die mit der Ermittlung beauftragten Beamten ihre Feststellungen wider besseres Wissen protokolliert haben. Wenn sie gestützt auf die vorliegenden Akten zum Schluss gekommen ist, dass der subjektive Tatbestand nicht ausgewiesen ist, so ist diese Schlussfolgerung - mit Blick auf den ihr dabei zustehenden Ermessensspielraum - nicht zu beanstanden.

#### **E. 7**

Zusammengefasst ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz im Rahmen des Ermächtigungsverfahrens den ihr zustehenden Ermessensspielraum überschritten oder Tatsachen unrichtig oder unvollständig festgestellt hätte. Wenn sie bei ihrer Vorprüfung zum Schluss gelangt ist, dass den Beschuldigten keine sichere Kenntnis von der Unwahrheit ihrer Angaben im Zwischenbericht vom 21. Juli 2023 angelastet und deshalb ein Handeln wider besseres Wissen ausgeschlossen werden kann, so bietet diese Beurteilung keinen Grund zur Beanstandung. Mit Blick auf das fehlende subjektive Tatbestandsmerkmal von Art. 303 Ziff. 1 StGB durfte sie die Ermächtigung folglich verweigern. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen und die angefochtene Verfügung vom 29. Mai 2024 ist zu bestätigen.

#### **E. 8**

Gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG werden Vorinstanzen und beschwerdeführenden Bundesbehörden keine Verfahrenskosten auferlegt. Dementsprechend sind im vorliegenden Beschwerdeverfahren keine Verfahrenskosten zu erheben. Der Beschwerdeführer hat

keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Ebenso wenig hat die Vorinstanz einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

#### **E. 9**

Dieses Urteil kann nicht beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 83 Bst. e des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]). Es tritt daher mit der Eröffnung in Rechtskraft. (Für das Urteilsdispositiv wird auf die nächste Seite verwiesen).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.