

procédure d'entraide le concernant ne prête par conséquent pas le flanc à la critique et doit être confirmée. Sur ce vu, il n'est pas nécessaire de se pencher sur l'attitude du recourant en lien avec l'accès au compartiment du coffre-fort n. 1. De la même façon, la question de savoir si les deux recours qu'il a formés auprès de la Cour de céans étaient de nature dilatoire n'est pas pertinente.

TPF 2023 112

12. Auszug aus dem Beschluss der Beschwerdekammer in Sachen A. gegen Eidgenössisches Finanzdepartement und B. vom 31. März 2023 (BV.2022.48)

Ausstand; Befangenheit; Mehrfachbefassung

Art. 29 Abs. 1 lit. c, 61, 62 VStrR, Art. 56 StPO

Art. 61 und 62 VStrR unterscheiden zwischen dem untersuchenden und erkennenden Beamten. Der Erlass eines Strafbescheids und die Verfahrenseinstellung gemäss Art. 62 VStrR fallen nicht in die Kompetenz des untersuchenden Beamten. Im konkreten Verwaltungsstrafverfahren erliess die frühere Untersuchungsbeamtin nach ihrer Beförderung zur Gruppenleiterin in derselben Untersuchung den Strafbescheid. Objektiver Anschein der Befangenheit im konkreten Fall bejaht (E. 4–6). Folgen der festgestellten Befangenheit für das Verwaltungsstrafverfahren (E. 7).

Récusation; prévention; intervention successive dans une même cause

Art. 29 al. 1 let. c, 61, 62 DPA, art. 56 CPP

Les art. 61 et 62 DPA distinguent entre fonctionnaire enquêteur et fonctionnaire appelé à statuer. La délivrance d'un mandat de répression ou la suspension de l'enquête en vertu de l'art. 62 DPA ne relève pas de la compétence du fonctionnaire enquêteur. Dans le cas de figure concret, un mandat de répression a été décerné par la fonctionnaire promue cheffe de groupe précédemment chargée de la même enquête. Une apparence objective de prévention a été retenue (consid. 4–6). Conséquence de l'établissement de la prévention pour la procédure pénale administrative (consid. 7).

Ricusazione; prevenzione; intervento successivo nella stessa causa

Art. 29 cpv. 1 lett. c, 61, 62 DPA, art. 56 CPP

Gli art. 61 e 62 DPA distinguono tra funzionario inquirente e funzionario chiamato a decidere. L'emanazione di un decreto penale o la desistenza dal procedimento giusta l'art. 62 DPA non sono di competenza del funzionario inquirente. Nel caso concreto il decreto penale è stato emanato, in seguito alla sua promozione a capogruppo, dalla stessa funzionaria dapprima incaricata della stessa inchiesta. Nel caso concreto è stata ammessa una parvenza oggettiva di prevenzione (consid. 4-6). Conseguenza dell'accertata prevenzione per la procedura penale amministrativa (consid. 7).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eröffnete am 12. September 2019 ein Verwaltungsstrafverfahren wegen des Verdachts der Verletzung der Meldepflicht gemäss Art. 37 des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0) gegen Unbekannt. Die Untersuchung wurde zunächst von B. und nach ihrer Beförderung zur Gruppenleiterin per 1. September 2021 von E. geführt. Am 5. September 2022 dehnte E. die Untersuchung auf A. und F. aus. Am 7. September 2022 teilte E. A. mit, sie erachte die gegen ihn geführte Untersuchung als abgeschlossen und den Tatbestand von Art. 37 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 GwG als erfüllt, und stellte ihm das Schlussprotokoll vom gleichen Tag zu. Am 17. Oktober 2022 überwies E. die Akten der Gruppenleiterin zum Entscheid, woraufhin B. A. mit Strafbescheid vom 20. Oktober 2022 der Verletzung der Meldepflicht gemäss Art. 37 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 GwG schuldig sprach, begangen in der Zeit vom 10. Juni 2013 bis zum 1. Juli 2016, und ihn zu einer Busse von Fr. 30'000.– verurteilte. Das daraufhin von A. am 24. Oktober 2022 gestellte Ausstandsgesuch gegen B. wies der Leiter Rechtsdienst des EFD mit Entscheid vom 2. Dezember 2022 ab. Mit Beschwerde vom 8. Dezember 2022 gelangte A. an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts und beantragte die kostenfällige Aufhebung des Entscheids sowie die Guttheissung des Ausstandsbegehrens gegenüber B. Ferner sei das EFD anzuweisen, sämtliche Verfahrenshandlungen, an denen B. mitgewirkt habe, insbesondere den Erlass des Strafbescheids vom 20. Oktober 2022, aufzuheben und zu wiederholen.

Die Beschwerdekammer hiess die Beschwerde gut, soweit sie darauf eintrat, hob den Ausstandsentscheid vom 2. Dezember 2022 auf und hielt fest, dass B., Gruppenleiterin beim EFD, im gegen A. geführten Verwaltungsstrafverfahren in den Ausstand zu treten hat.

Aus den Erwägungen:**4.**

4.1 Im Ausstandsgesuch vom 24. Oktober 2022 und in der Replik vom 14. November 2022 machte der Beschwerdeführer geltend, B. habe die Untersuchung Nr. 442.3-143 eröffnet und diese rund zwei Jahre lang geführt. Aufgrund ihrer Vorbefassung habe sie nach ihrer Beförderung zur Gruppenleiterin nicht über den Erlass des Strafbescheids entscheiden dürfen. B. sei nicht (systembedingt) mehrfachbefasst, sondern vorbefasst. Die Befassung mit der gleichen Sache in anderer Funktion führe als Vorbefassung *per se* zum Ausstand. Als untersuchende Beamtin habe B. klar zum Ausdruck gebracht, dass sie den hinreichenden Tatverdacht, wonach die verantwortlichen natürlichen Personen der Bank C. die Meldepflicht nach Art. 9 GwG verletzt und dadurch Art. 37 GwG erfüllt haben könnten, als gegeben erachtete. Die Vorbefassung manifestiere sich auch dadurch, dass sie den Strafbescheid vom 20. Oktober 2022 lediglich drei Tage nach dem Abschluss der Untersuchung und Überweisung der fast 4'500 Seiten an Akten zum Entscheid erlassen habe. Ohne die Prüfung der Akten habe sie den Strafbescheid auf ihre vorbefasste Meinung gestützt. Tatsache sei, dass ein grosser Teil der Akten erst mit Urteil des Bundesgerichts vom 14. Dezember 2021 entsiegelt worden sei und E. von der Bank C. erst am 25. August 2022 die zusätzlichen und ihrer Ansicht nach rechtserheblichen Informationen erhalten habe. Es sei unmöglich, dass B. diese neuen Informationen und Unterlagen innerhalb von drei Tagen einer «eigenen Prüfung» habe unterziehen können. Der Verweis von B. auf die Praxis der anderen Verwaltungsbehörden, bei denen der untersuchende Beamte sowohl das Schlussprotokoll aufnehme als auch den Strafbescheid erlasse, sei irrelevant. Der Beschwerdegegner habe die vom Gesetzgeber gewollte Trennung in personeller Hinsicht vollzogen und unterscheide strikt zwischen dem untersuchenden und erkennenden Beamten. Beim Beschwerdegegner nehme der Untersuchungsleiter das Schlussprotokoll auf, wohingegen der Gruppenleiter den Strafbescheid erlasse. Diese Vier-Augen-Kontrolle gewährleiste ein faire(re)s Verfahren. Im Vergleich zu anderen vom Beschwerdegegner beschuldigten Personen werde der Beschwerdeführer jedoch ungleich resp. schlechter behandelt. Indem B. in ihrer Stellungnahme explizit einräume, nur 190 der mindestens 1'453 neuen Seiten einer «eigenen Prüfung» unterzogen und diese als relevant eingeschätzt zu haben, habe sie ihre Amtspflicht krass verletzt, weshalb sie auch deswegen befangen sei.

4.2 Der Leiter Rechtsdienst erachtete das Ausstandsbegehren betreffend B. als unbegründet und wies es mit Entscheid vom 2. Dezember 2022 vollumfänglich ab. Einleitend wurde ausgeführt, B. sei im (online) Staatskalender als Gruppenleiterin eines der vier Teams aufgeführt gewesen. Daher stelle sich die Frage, ob der Beschwerdeführer damit habe rechnen müssen, dass B. möglicherweise den bevorstehenden Entscheid über den Erlass eines Strafbescheids oder einer Einstellungsverfügung fällen werde. Da der Leiter Rechtsdienst das Gesuch materiell als unbegründet erachtete, liess er offen, ob der Ausstandsgrund der Vorbefassung verspätet geltend gemacht worden war. Zur Doppelfunktion von B. wurde ausgeführt, im Rahmen eines Verwaltungsstrafverfahrens sei die Vereinigung von Untersuchungs- und Entscheidungsfunktion in einer Person innerhalb einer bestimmten Verwaltungsbehörde grundsätzlich zulässig. Der Umstand, dass B. im ersten Teil der Untersuchung als untersuchende Beamtin fungiert und hernach als Gruppenleiterin den Strafbescheid erlassen habe, begründe für sich allein keinen Ausstandsgrund. Beim Beschwerdegegner komme *de facto* weder das «Trennungsmodell» in seiner Reinform noch das «Konzentrationsmodell» zur Anwendung, sondern eine Art «Mischmodell». Der Beschwerdegegner habe das Trennungsmodell insofern nicht in Reinform verwirklicht, als der untersuchende Beamte in hierarchischer Hinsicht direkt dem für den Erlass eines Strafbescheids oder die Einstellung des Verfahrens zuständigen Gruppenleiter unterstellt sei. Auch wenn der Erstere nach aussen hin auftrete, werde die Untersuchung intern in bedeutenderen Fällen in enger Zusammenarbeit mit dem vorgesetzten Gruppenleiter durchgeführt. Auch werde der dem Gruppenleiter obliegende Entscheid über den Erlass eines Strafbescheids oder die Einstellung des Verfahrens vom Untersuchungsleiter vorbereitet. Im Fall des Beschwerdeführers sei vom geltenden Mischmodell insoweit abgewichen worden, als eine (teilweise) als untersuchende Beamtin tätige Person in der Folge im gleichen Fall als über den Erlass des Strafbescheids befindende Gruppenleiterin geamtet habe. Für diese Abweichung habe ein (eine allfällige Ungleichbehandlung rechtfertigender) sachlicher Grund vorgelegen, nämlich die Verfahrensbeschleunigung aufgrund der Dossievorkenntnisse, welche B. im Rahmen ihrer Tätigkeit als untersuchende Beamtin habe gewinnen können. Da E. nicht als einzige Person mit der Untersuchung und dem Erlass des Strafbescheids betraut gewesen sei, sei das «Vier-Augen-Prinzip» gewahrt worden. Des Weiteren habe B. das Entsigelungsgesuch begründen und einen hinreichenden Tatverdacht darlegen müssen. Mangels gegenteiliger Anzeichen sei sie in der Lage gewesen, ihre vorläufige

Beurteilung des Prozessstoffes im Entsiegelungsverfahren in der Folge zu überprüfen und bei Vorliegen neuer Tatsachen sowie Argumente zu revidieren. B. sei auch ab Übernahme der Funktion als Gruppenleiterin als Vorgesetzte der zuständigen Untersuchungsleiterin (intern) in die Untersuchung involviert gewesen und habe von den neu zum Dossier hinzugekommenen oder entsiegelten Akten nicht erst ab dem Zeitpunkt der Aktenüberweisung vom 17. Oktober 2022 Kenntnis erhalten. Der Beschwerdeführer lege auch nicht dar, welche konkreten Beweismittel und Argumente bei Erlass des Strafbescheids unberücksichtigt geblieben seien.

4.3 Vorliegend erhebt der Beschwerdeführer im Wesentlichen dieselben Rügen wie im Ausstandsgesuch. B. sei aufgrund ihrer damaligen Stellung als untersuchende Beamtin vorbefasst, weshalb der Funktionenwechsel *per se* zum Ausstand führe. Der Beschwerdegegner habe die vom Gesetzgeber gewollte Trennung in personeller Hinsicht vollzogen, welche in seinem Fall jedoch ignoriert worden sei. Entgegen Gesetz und Praxis sei mit dem Beschwerdeführer unfairer verfahren worden. Der Gesetzgeber habe beabsichtigt, dass über den Abschluss des Vorverfahrens zwei «frische Augen» befinden. Dieses unvoreingenommene Augenpaar sei ihm verweigert worden und die Ungleich- bzw. Schlechterbehandlung verletze seinen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie das Fair-Trial-Prinzip. Die Verfahrensbeschleunigung aufgrund der Dossiervorkenntnisse stelle keinen sachlichen Grund für die vom Beschwerdegegner eingeräumte Ungleichbehandlung dar. Nebst den äusseren Gegebenheiten funktioneller Natur, welche deren Voreingenommenheit begründen würden, ergebe sich die Befangenheit überdies aus dem Verhalten von B. Es sei unmöglich, dass sie alle Verfahrensakte und insbesondere auch die für sie neuen Informationen und Unterlagen innerhalb von drei Tagen einer eigenen, gewissenhaften Prüfung habe unterziehen und eine umfassende Prüfung der Sach- und Rechtslage vornehmen können. Ebenso habe B. die Abweisung der von ihm gestellten Beweisanträge (inkl. seine eigene Einvernahme) nicht hinterfragt und den Strafbescheid einzig und allein gestützt auf die edierten bzw. beigezogenen Akten erlassen. Auch darin manifestiere sich ihre auf fehlender Distanz und Neutralität beruhende Haltung. Schliesslich habe der Beschwerdeführer aufgrund der Angaben im Staatskalender nicht damit gerechnet, dass B. in ihrer neuen Funktion als Gruppenleiterin den Strafbescheid gegen ihn erlassen könnte, weshalb das Ausstandsgesuch rechtzeitig gestellt worden sei.

5.

5.1 Gemäss Art. 29 Abs. 1 VStrR treten Beamte, die eine Untersuchung zu führen, einen Entscheid zu treffen oder diesen vorzubereiten haben, in Ausstand, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben (lit. a), mit dem Beschuldigten durch Ehe oder eingetragene Partnerschaft verbunden sind oder mit ihm eine faktische Lebensgemeinschaft führen (lit. b), mit dem Beschuldigten in gerader Linie oder bis zum dritten Grade in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert sind (lit. b^{bis}) oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten (lit. c).

5.2 Der Zweck der Ausstandspflicht besteht darin, jeden Anschein der Befangenheit oder Interessenkollision zu vermeiden. Hinsichtlich der Verwaltung in ihrer Funktion als Untersuchungsbehörde, Anklagebehörde und urteilende Behörde ist zur Beurteilung des Ausstandsgrundes nach Art. 29 Abs. 1 lit. c VStrR die Rechtsprechung zum in Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK verankerten Anspruch jeder Person auf ein faires Verfahren heranzuziehen. Gerade wegen der Machtfülle der Verwaltung sind bei der Beurteilung der Frage der Befangenheit von untersuchenden Beamten die gleichen (strengen) Massstäbe anzuwenden wie gegenüber den Strafverfolgungsbehörden (BGE 120 IV 226 E. 4b). Eine Verletzung der Garantie auf ein faires Verfahren und somit Befangenheit sind anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit zu erwecken. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. In beiden Fällen wird aber nicht verlangt, dass der Handelnde deswegen tatsächlich befangen ist. Es genügt, wenn Umstände gegeben sind, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Bei der Beurteilung des Anscheins der Befangenheit und der Gewichtung solcher Umstände kann jedoch nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abgestellt werden; das Misstrauen muss vielmehr in objektiver Weise als begründet erscheinen. Angesichts der Bedeutung der Unparteilichkeit lässt sich jedoch eine einschränkende Auslegung und Anwendung dieses Grundsatzes nicht vertreten, auch wenn der Ausstand die Ausnahme bleiben muss (BGE 127 I 196 E. 2b S. 198 f. und E. 2d S. 199 f.; TPF 2009 84 E. 2.2; Beschluss des Bundesstrafgerichts BV.2019.2 vom 15. April 2019 E. 3.2; HAURI, Verwaltungsstrafrecht, 1998, S. 86 mit Hinweis auf BGE 120 IV 226 E. 4b S. 236 ff.; vgl. auch MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 937 f.; KIENER, Richterliche Unabhängigkeit: verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, 2001, S. 58

ff.; KONOPATSCH/EHMANN, Basler Kommentar, 2020, Art. 29 VStrR N. 33 f.). Fehlerhafte Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Untersuchungsleitung begründen für sich keinen Anschein der Voreingenommenheit. Materielle oder prozessuale Fehler stellen nur dann einen Ausstandsgrund dar, wenn sie besonders krass oder wiederholt auftreten, sodass sie einer schweren Verletzung der Amtspflichten gleichkommen und sich einseitig zulasten einer der Prozessparteien auswirken (BGE 143 IV 69 E. 3.2; 141 IV 178 E. 3.2.3; 138 IV 142 E. 2.3; KONOPATSCH/EHMANN, a.a.O., Art. 29 VStrR N. 19, 29, 85 ff. m.w.H.).

5.3

5.3.1 Befangenheit ist laut dem als Generalklausel formulierten Art. 29 Abs. 1 lit. c VStrR dann anzunehmen, wenn Beamte, die eine Untersuchung zu führen, einen Entscheid zu treffen oder diesen vorzubereiten haben, aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten. Dies kann sich daraus ergeben, dass sich die fragliche Person bereits in einem früheren Verfahrensstadium mit der konkreten Streitsache befasst hatte. In diesen, als Vorbefassung bezeichneten Fällen stellt sich das Problem, ob sich die fragliche Person durch ihre Mitwirkung an früheren Entscheidungen in Bezug auf einzelne Fragen bereits in einem Masse festgelegt hat, die sie nun nicht mehr als unvoreingenommen und demnach das Verfahren nicht mehr als offen erscheinen lassen (BGE 114 Ia 50 E. 3d S. 57; Entscheid der Beschwerdekammer BV.2005.26 vom 27. September 2005 E. 2.2 m.w.H.; KONOPATSCH/EHMANN, a.a.O., Art. 29 VStrR N. 91).

5.3.2 Die verfassungs- bzw. konventionsrechtliche Garantie nach Art. 29 Abs. 1 und Art. 30 BV sowie Art. 6 Ziff. 1 EMRK wird im ordentlichen Strafprozess unter anderem durch Art. 56 StPO konkretisiert (BGE 144 I 234 E. 5.2 m.H.). Bei der Auslegung der Generalklausel von Art. 29 Abs. 1 lit. c VStrR kann auf die zu Art. 56 StPO ergangene Rechtsprechung und Lehre zurückgegriffen werden (KONOPATSCH/EHMANN, a.a.O., Art. 29 VStrR N. 84). Gemäss Art. 56 StPO tritt eine in einer Strafbehörde tätige Person unter anderem in den Ausstand, wenn sie in einer anderen Stellung, insbesondere als Mitglied einer Behörde, als Rechtsbeistand einer Partei, als Sachverständige oder Sachverständiger, als Zeugin oder Zeuge, in der gleichen Sache tätig war (sog. Vorbefassung; lit. b) oder wenn sie aus anderen Gründen befangen sein könnte (lit. f). Ist die vom Ausstandsgesuch betroffene Person in derselben Stellung mit der gleichen Sache mehrfach befasst, liegt *keine Vorbefassung* im Sinne von Art. 56 lit. b StPO, sondern eine sog. *Mehrfachbefassung* vor (BGE 148 IV 137 E. 5.4; 143 IV 69 E.

3.1). Die Mehrfachbefassung kann jedoch unter dem Gesichtswinkel von Art. 56 lit. f StPO Bedeutung erlangen, wenn zu erwarten ist, dass die betroffene Gerichtsperson sich in Bezug auf einzelne Fragen bereits in einem Masse festgelegt habe, dass das Verfahren im späteren Verfahrensabschnitt nicht mehr als offen erscheint (BGE 148 IV 137 E. 5.4). Ob eine unzulässige, den Verfahrensausgang vorwegnehmende Mehrfachbefassung vorliegt, kann nicht allgemein gesagt werden und ist anhand der tatsächlichen und verfahrensrechtlichen Umstände in jedem Einzelfall zu klären (BGE 148 IV 137 E. 5.5; 131 I 113 E. 3.4; je mit Hinweisen). Zu berücksichtigen ist dabei, in welchen prozessualen Funktionen die fragliche Person mit der Sache befasst war, welche Fragen sie zu entscheiden hatte und in welchem Zusammenhang diese zu den aktuell zu beantwortenden Fragen stehen sowie der Umfang ihrer Entscheidbefugnis; auch die Bedeutung jedes einzelnen Entscheids für den Fortgang des Verfahrens kann in die Beurteilung einbezogen werden (Urteile des Bundesgerichts 1B_101/2022 vom 15. Dezember 2022 E. 2.1; 1B_85/2022 vom 18. Juli 2022 E. 3.1; je mit Hinweisen).

6.

6.1 Einleitend sei betreffend die vom Beschwerdegegner angezweifelte, jedoch offengelassene Frage betreffend die Rechtzeitigkeit des Ausstandsgesuchs Folgendes angemerkt: ein Beleg dafür, dass B. im Oktober 2022 im (online) Staatskalender als Gruppenleiterin eines der vier Teams beim Beschwerdegegner eingetragen gewesen sein soll, wie vom Beschwerdegegner behauptet, lässt sich den vorliegenden Verfahrensakten nicht entnehmen. Vielmehr befindet sich in den Verfahrensakten ein Auszug aus dem (gedruckten) Eidgenössischen Staatskalender (Stand am 4. Januar 2022), welchem zufolge E. dem Team Nr. [...] angehörte und als deren Gruppenleiter G. eingetragen war. B. wird darin als Juristin dem Team Nr. [...] mit der Gruppenleiterin H. zugeordnet. Der Beschwerdeführer durfte grundsätzlich annehmen, dass diese Angaben im öffentlichen Staatskalender den tatsächlichen Umständen entsprachen. Da der Beschwerdeführer vom gegen ihn geführten Verfahren erst mit der Zustellung der Ausdehnungsverfügung vom 5. September 2022 erfahren hat, wusste er nicht, dass B. die Gruppenleitung bereits Ende September 2021 übernommen hatte und damit direkte Vorgesetzte von E. geworden war. Ebenso wurde in der dem Beschwerdeführer eröffneten Verfügung vom 17. Oktober 2022 lediglich festgehalten, dass die Akten der «Gruppenleiterin» zum Entscheid überwiesen werden, ohne B. darin namentlich zu erwähnen. Unter diesen Umständen musste der

Beschwerdeführer im Oktober 2022 nicht damit rechnen, dass ein allfälliger Strafbescheid gegen ihn von B. erlassen werden könnte. Nachdem der Strafbescheid am 20. Oktober 2022 erging, erweist sich das vom Beschwerdeführer vier Tage später gestellte Ausstandsgesuch als rechtzeitig (s.a. BGE 143 V 66 E. 4.3; Urteil des Bundesgerichts 1B_47/2019 vom 20. Februar 2019 E. 3.3; je m.H.), weshalb der Beschwerdegegner die darin geltend gemachten Ausstandsgründe zu Recht in materieller Hinsicht beurteilte. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Abweisung des Ausstandsgesuchs vor dem Bundesrecht standhält.

6.2

6.2.1 Für die verwaltungsstrafrechtliche Untersuchung ist die Verwaltung zuständig (Art. 20 Abs. 1 Satz 1 VStrR). Der untersuchende Beamte erforscht den Sachverhalt und sichert den Beweis (Art. 37 Abs. 1 VStrR). Erachtet der untersuchende Beamte die Untersuchung als vollständig und liegt nach seiner Ansicht eine Widerhandlung vor, so nimmt er ein Schlussprotokoll auf (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 VStrR). Der untersuchende Beamte eröffnet das Schlussprotokoll dem Beschuldigten und gibt ihm Gelegenheit, sich sogleich dazu auszusprechen, die Akten einzusehen und eine Ergänzung der Untersuchung zu beantragen (Art. 61 Abs. 2 VStrR). Gemäss Art. 62 Abs. 1 VStrR erlässt die Verwaltung einen Strafbescheid oder stellt das Verfahren ein; vorbehalten bleibt die Überweisung zur gerichtlichen Beurteilung.

6.2.2 Auch wenn gesetzlich ungeklärt ist, wer in den zum Teil grossen und hierarchisierten Bundesverwaltungen welche Entscheide im Verwaltungsstrafverfahren trifft (vgl. KELLER, Grundrechtskonformität und Tauglichkeit des Verwaltungsstrafrechts als Prozessgesetz, in: Eicker [Hrsg.], Aktuelle Herausforderungen für die Praxis im Verwaltungsstrafverfahren, 2013, S. 171) und damit unklar ist, um wen es sich bei der «Verwaltung» (im französischen Text: «administration»; italienisch «amministrazione») in Art. 62 VStrR handelt, steht gestützt auf die Ausführungen in der Botschaft zum VStrR fest, dass der Erlass eines Strafbescheids und einer Einstellung des Verfahrens jedenfalls nicht (mehr) in die Kompetenz des untersuchenden Beamten fällt (Botschaft vom 21. April 1971 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht [nachfolgend «Botschaft»], BBl 1971 I 993, 1012). Die in Art. 61 und 62 VStrR enthaltene terminologische und gesetzssystematische Differenzierung zwischen dem untersuchenden Beamten (im französischen Text: «fonctionnaire enquêteur»; italienisch

«funzionario inquirente») und der erkennenden Verwaltung wurde vom Gesetzgeber bewusst gewählt und erfuhr mit Inkrafttreten der StPO keine Änderung. Der Erlass eines Strafbescheids und einer Verfahrenseinstellung wurden explizit von der Kompetenz des untersuchenden Beamten ausgenommen und der beteiligten Verwaltung zugewiesen, welche die Sache nach eigener Prüfung der Akten zu entscheiden hat (vgl. Botschaft, a.a.O.). Bei einer Kompetenzkonzentration in einer Hand besteht das Risiko, dass sich während der Untersuchung gefasste Meinungen des Beamten negativ auf seine Unbefangenheit und Unparteilichkeit gegenüber dem Beschuldigten auswirken könnten. Ausserdem gewährleistet eine persönliche Trennung zwischen untersuchenden und erkennenden Beamten eine Vier-Augen-Kontrolle der Untersuchung, weshalb das «Trennungsmodell» i.S.v. Art. 61 und 62 VStrR auch der Gewährleistung eines faire(re)n Verwaltungsstrafverfahrens dient (BURRI/EHMANN, Basler Kommentar, 2020, Art. 62 VStrR N. 3). Laut einer von BURRI/EHMANN durchgeführten Erhebung differenzieren vier der elf befragten Bundesverwaltungsbehörden strikt zwischen untersuchenden und erkennenden Beamten, wobei diese teils zur selben, teils einer anderen (auch) sachlich verselbständigten Verwaltungseinheit angehören (BURRI/EHMANN, a.a.O., Art. 62 VStrR N. 2). Trotz der offensichtlichen Vorteile des Trennungsmodells erachten BURRI/EHMANN unter Verweis auf die Strafprozessordnung das «Konzentrationsmodell» ebenfalls als zulässig und begründen ihre Ansicht insbesondere mit dem Aspekt einer effektive(re)n Strafrechtspflege und verweisen dabei auf den ordentlichen Strafprozess, wo Strafbefehle und Einstellungsverfügungen vom untersuchenden Staatsanwalt unterzeichnet werden können (BURRI/EHMANN, a.a.O., Art. 62 VStrR N. 3).

6.3

6.3.1 Vorliegend ist lediglich zu beurteilen, ob B. im Fall des Beschwerdeführers infolge Vor- oder Mehrfachbefassung oder Verletzungen von Amtspflichten befangen ist. Massgebend dabei sind die konkreten Umstände des hier zu beurteilenden Einzelfalles. Nicht zu prüfen ist hingegen die vom Beschwerdegegner aufgeworfene Frage, ob das bei ihm *de facto* geltende «Mischmodell» und die in bedeutenderen Fällen praktizierte enge Zusammenarbeit zwischen Untersuchungsleitern und Gruppenleitern mit den gesetzgeberischen Überlegungen zu Art. 62 VStrR generell zu vereinbaren sind. Vorliegend steht fest und wird vom Beschwerdegegner nicht in Frage gestellt, dass er die in Art. 61 und 62 VStrR vorgesehene personelle Trennung zwischen dem untersuchenden und

erkennenden Beamten – wenn auch aufgrund der Unterstellung der untersuchenden Beamten den Gruppenleitern nicht in reiner Form – vollzogen und das Vier-Augen-Prinzip umgesetzt hat. Beim Beschwerdegegner wird eine Untersuchung vom untersuchenden Beamten (allenfalls in enger Zusammenarbeit mit dem Gruppenleiter) geführt, während die erkennende Rolle dem zuständigen Gruppenleiter zukommt. Im Fall des Beschwerdeführers liegt insoweit eine spezielle Konstellation vor, als B. als (frühere) Untersuchungsbeamtin nach ihrer Beförderung zur Gruppenleiterin in einem späteren Verfahrensstadium einen Entscheid nach Art. 62 VStrR fällte. Da B. als untersuchende Beamtin und anschliessend als Gruppenleiterin in die Untersuchung Nr. 442.3-143 involviert und damit beim Beschwerdegegner als der für die Untersuchung zuständigen Verwaltungseinheit mit der gleichen Sache befasst war, liegt entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers *keine Vorbefassung*, sondern eine *Mehrfachbefassung* vor. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass B. beim Beschwerdegegner zunächst die untersuchende und später erkennende Rolle zukam, da es sich dabei lediglich um eine (interne) Aufgabenzuweisung handelt. B. hatte nicht in der gleichen Sache in Behörden gewirkt, die in aufeinanderfolgenden und organisatorisch getrennten Funktionen gehandelt haben (vgl. KELLER, Zürcher Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 56 StPO N. 17 m.H.). Daher begründet der Umstand, dass B. zunächst als untersuchende Beamtin handelte und später als Gruppenleiterin den Strafbescheid erlassen hat, für sich allein keinen Ausstandsgrund. Die Mehrfachbefassung von B. ist jedoch dann ausstandsrechtlich von Bedeutung, wenn zu erwarten ist, dass sie sich in Bezug auf einzelne Fragen bereits in einem Masse festgelegt haben könnte, dass das Verfahren im späteren Verfahrensabschnitt nicht mehr als offen erscheint (E. 5.3.2 hiervor). Darauf ist im Nachfolgenden näher einzugehen.

6.3.2 Aktenkundig ist, dass B. vor ihrer Beförderung zur Gruppenleiterin das Verfahren Nr. 442.3-143 rund zwei Jahre geführt und zahlreiche Beweiserhebungen vorgenommen hat. Im Rahmen dieser Untersuchung hatte B. u.a. die Bank C. mit Auskunfts- und Editionsverfügung vom 12. September 2019 und 4. Februar 2020 aufgefordert, zur Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts alle sachdienlichen Unterlagen mit Informationen zu den natürlichen Personen einzureichen, welche bei der Bank intern für die Erstattung der Meldung an die MROS im Zusammenhang mit der Kundenbeziehung zu D. verantwortlich waren. Die Bank C. reichte die angeforderten Unterlagen am 9. März 2020 auf einem passwortgeschützten Datenträger ein, erhob jedoch zugleich Einsprache

gegen dessen Durchsuchung. Das Entsigelungsverfahren endete mit Urteil des Bundesgerichts vom 14. Dezember 2021 zu Gunsten des Beschwerdegegners. Seit der Beförderung von B. zur Gruppenleiterin am 1. September 2021 und der Weiterführung der Untersuchung durch ihre Nachfolgerin E. kamen zu den entsiegelten Akten (im Umfang von 1'453 Seiten) insbesondere die von der Bank C. gestützt auf die Auskunfts- und Editionsverfügungen vom 15. März und 9. Juni 2022 übermittelten Informationen und Unterlagen hinzu. Ferner holte E. Strafregisterauszüge der beiden Beschuldigten sowie deren Steuerunterlagen ein. Hinzu kommen diverse Eingaben seitens der Beschuldigten sowie die von E. verfassten Antwortschreiben bzw. Verfügungen. Die Anzahl bzw. der Umfang der von E. vorgenommenen Verfahrenshandlungen lässt darauf schliessen, dass ein Grossteil des untersuchten Sachverhalts und der erhobenen Beweise in der Untersuchung Nr. 442.3-143 von B. erhoben wurde. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Auskunfts- und Editionsverfügungen vom 15. März und 9. Juni 2022 durch E. erlassen wurden. Darin wurde die Bank C. zur Mitteilung von Informationen im tatrelevanten Zeitraum aufgefordert, wobei diese Abklärungen dazu dienten, die für die Meldung nach GwG verantwortlichen Personen bei der Bank zu ermitteln. Die darin formulierten Fragen lassen den Schluss zu, dass zu diesem Zeitpunkt für den Beschwerdegegner bereits erstellt war, dass eine Verletzung der Meldepflicht begangen worden war, nicht aber abschliessend, wer dafür verantwortlich zeichnete. Darauf deuten auch die Ausführungen im von B. verfassten Entsigelungsgesuch vom 27. März 2020 zum hinreichenden Tatverdacht.

6.3.3 Vorliegend handelt es sich insoweit um eine spezielle Konstellation, als im Fall des Beschwerdeführers die frühere Untersuchungsleiterin später als Gruppenleiterin einen Entscheid nach Art. 62 VStrR erliess. Nachdem die Untersuchung Nr. 442.3-143 von B. rund zwei Jahre geführt wurde und sie als untersuchende Beamtin gestützt auf die Ermittlungsergebnisse vom Vorliegen einer Verletzung der Meldepflicht ausging, ist es naheliegend, dass sie ihre vorläufige Einschätzung über den Ausgang der Untersuchung mit der Übernahme der Gruppenleitung an die ihr direkt unterstellte E. im Rahmen der Instruktion weitergegeben und dieser entsprechende Anweisungen zur Weiterführung der bisherigen Untersuchungsstrategie erteilt haben könnte. Dies birgt wiederum die Gefahr, dass E. die Untersuchung im Wesentlichen mit den Augen von B. betrachtet haben könnte. Dadurch wäre dem Beschwerdeführer das vom Gesetzgeber beabsichtigte und beim Beschwerdegegner grundsätzlich geltende Vier-

Augen-Prinzip verwehrt worden. Dies wiegt umso schwerer, als es laut den Angaben des Beschwerdegegners in den übrigen von ihm geführten Verfahren grundsätzlich anders gehandhabt werde und der Beschwerdeführer im Vergleich zu den übrigen Beschuldigten damit schlechter gestellt wurde. Eine Ungleichbehandlung von Beschuldigten lässt sich entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners nicht mit Effizienzgedanken und Verfahrensbeschleunigung rechtfertigen. Das primäre Ziel einer Verfahrensbeschleunigung liegt darin, die Belastung der durch die Untersuchung betroffenen beschuldigten Person möglichst gering zu halten. Das Beschleunigungsgebot bietet keine Grundlage dafür, Verfahrensnormen abweichend zu interpretieren oder anzuwenden oder Verfahrensrechte einzuschränken (WOHLERS, Zürcher Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 5 StPO N. 3 m.w.H.). Nichts anderes gilt in Fällen, wo – wie vorliegend – der Eintritt der Verfolgungsverjährung droht.

6.3.4 Aufgrund des oben Dargelegten ist davon auszugehen, dass B. in der Funktion der untersuchenden Beamtin einen Grossteil der Untersuchung durchführte und aufgrund der Ermittlungen zum Ergebnis gelangte, dass eine Verletzung der Meldepflicht vorlag. Nach der Übergabe des Verfahrens an E. hatte diese folglich hauptsächlich die Aufgabe, die hierfür bei der Bank verantwortlichen Personen zu ermitteln. Mit der Übernahme der Gruppenleitung oblag B. jedoch von Gesetzes wegen und der beim Beschwerdegegner geltenden Praxis der Entscheid über den Erlass eines Strafbescheids oder einer Verfahreneinstellung, den sie gestützt auf ihre eigene Prüfung hätte fällen müssen (s. E. 6.2.2 hiervor). Eine eigene Prüfung der Sache durch die Verwaltung bzw. beim Beschwerdegegner durch die Gruppenleiter hat auch dann zu erfolgen, wenn die Entscheide nach Art. 62 VStrR von den untersuchenden Beamten vorbereitet und/oder die Verwaltung bzw. Gruppenleiter in die Untersuchung bereits vorher involviert waren. Vorliegend ist indes zu bezweifeln, dass B. den Strafbescheid vom 20. Oktober 2022 nach Vornahme einer eigenen Prüfung erlassen hat. Vielmehr entsteht hier der Eindruck, dass sich ihre während der Untersuchungsführung gebildete Meinung derart gefestigt hat, dass sie den Entscheid nach Art. 62 VStrR nicht mehr ergebnisoffen prüfen konnte. Namentlich kamen seit der Ernennung von B. zur Gruppenleiterin am 1. September 2021 zahlreiche Verfahrensakte hinzu, welche sie als erkennende Beamtin einer eigenen Prüfung hätte unterziehen müssen. Daran vermag der Umstand, dass E. den Strafbescheid für ihre Vorgesetzte vorbereitet haben soll, nichts zu ändern. Da der Strafbescheid von B. innert

drei Tagen nach der Überweisung der Akten (mehr als 4'000 Seiten) zum Entscheid erlassen wurde, bestehen höchste Zweifel daran, dass B. die neuen Verfahrensakten unvoreingenommen und ergebnisoffen prüfte und bereit war, ihre als Untersuchungsleiterin gebildete Meinung anhand der neuen Tatsachen und Argumente allenfalls zu revidieren. Unter Berücksichtigung der funktionellen bzw. organisatorischen Gegebenheiten im Falle des Beschwerdeführers und der von B. vorgenommenen Verfahrenshandlungen nach ihrer Beförderung zur Gruppenleiterin ist ein objektiver Anschein der Befangenheit zu bejahen.

6.4 In Anbetracht der gesamten Umstände des hier zu beurteilenden Falles bestehen nach dem Gesagten berechnete Zweifel daran, dass B. nach ihrer Beförderung zur Gruppenleiterin in der Lage war, ihre als (frühere) Untersuchungsleiterin gebildete Meinung zum Fall des Beschwerdeführers als Gruppenleiterin zu überprüfen und diesen unvoreingenommen und ergebnisoffen zu beurteilen. Unter diesen Umständen ist ein objektiver Anschein der Befangenheit i.S.v. Art. 29 Abs. 1 lit. c VStrR zu bejahen. Die Beschwerde erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen.

7. Die Feststellung von Ausstandsgründen hat nicht zur Folge, dass die den Ausstand feststellende Behörde die Amtshandlungen, an denen eine zum Ausstand verpflichtete Person mitgewirkt hat, aufhebt oder für nichtig erklärt. Die Aufhebung und Wiederholung solcher Amtshandlungen erfolgen nur, wenn dies von einer Partei innert 5 Tagen verlangt wird, nachdem sie vom Entscheid über den Ausstand Kenntnis erhalten hat (Art. 60 Abs. 1 StPO). Diese Regelung gilt analog auch im Verwaltungsstrafverfahren (KONOPATSCH/EHMANN, a.a.O., Art. 29 VStrR N. 116). Auf das Begehren des Beschwerdeführers um Anweisung des Beschwerdegegners, sämtliche Verfahrenshandlungen, an denen B. mitgewirkt hat, insbesondere der Erlass des Strafbescheids vom 20. Oktober 2022 aufzuheben und zu wiederholen, ist daher nicht einzutreten.

TPF 2023 125

13. Auszug aus dem Urteil der Strafkammer in Sachen Bundesanwaltschaft gegen A. vom 10. Mai 2023 (SK.2021.5)

Genugtuung der beschuldigten Person bei Freispruch

Art. 429 Abs. 1 lit. c StPO