



Bern, den 11. Oktober 2023

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 19.3570 Jositsch
vom 11. Juni 2019

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Postulat	4
1.2	Behandlung des Postulats.....	4
1.3	Arbeitsgruppe	5
1.3.1	Zusammensetzung.....	5
1.3.2	Vorgehensweise.....	5
2	Aufbau des Berichts	6
3	«Effizienz-Vorlage»	6
3.1	Ausgangslage.....	6
3.2	Vorentwurf	7
3.3	Entwurf und Botschaft	8
3.4	Parlamentarische Beratungen und Inkrafttreten	9
4	Gesetzesänderungen seit Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage»	9
4.1	Bundesstraengericht	9
4.2	Vereinheitlichung des Strafprozessrechts	10
4.3	Schaffung Berufungskammer gegen Entscheide des Bundesstraengerichts.....	10
4.4	Revision der Strafprozessordnung	11
5	Parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit der Bundesanwaltschaft	11
5.1	Motion 14.3441 Caroni	11
5.2	Motion 18.3700 Candinas	12
5.3	Motionen 21.3972 RK-N und 21.3970 RK-S	12
5.4	Motion 21.3988 Fraktion der Schweizerischen Volkspartei	12
5.5	Postulat 21.4598 Marti Min Li	13
5.6	Postulat 22.4412 Caroni	13
6	Reformbedarf im Grundsatz.....	13
6.1	Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe	13
6.2	Haltung des Bundesrates	14
7	Reformbedarf im Detail	15
7.1	Vorbemerkungen zum Reformbedarf	15
7.2	Straftaten, die in die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft fallen (Art. 23 und 24 StPO).....	15
7.2.1	System der Aufteilung zwischen «zwingender» und «fakultativer» Zuständigkeit.....	15
7.2.2	Auswahl der Straftaten in diesen beiden Kategorien.....	17
7.2.3	Übertragung weiterer Straftaten in die Kompetenz des Bundes.....	24
7.2.4	Überführung von «Massengeschäften» oder «Bagatellfällen» in die kantonale Kompetenz.....	31

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

7.2.5	Deliktskatalog gemäss Artikel 23 Absatz 2 StPO	42
7.3	Kriterien für die Fallzuweisung und Delegation (Art. 24 und 25 StPO)	49
7.3.1	Begriffe «zu einem wesentlichen Teil im Ausland» oder «kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton»	49
7.3.2	Straftaten, die nach Artikel 24 Absatz 2 StPO eine fakultative Zuständigkeit des Bundes begründen	51
7.3.3	Praktische Bedeutung von Artikel 25 StPO, insbesondere seit der Einführung des Strafbefehlsverfahrens	53
7.4	Mehrfache Zuständigkeit (Art. 26 StPO).....	56
7.4.1	Zuweisung der Strafsache (Abs. 1)	56
7.4.2	Vereinigung und Zuweisung der Strafsache (Abs. 2)	57
7.4.3	«Perpetuatio fori» und gegenseitige Einsichtnahme in Akten (Abs. 3 und 4)	57
7.4.4	Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe	58
7.4.5	Haltung des Bundesrates	58
7.5	Erste Ermittlungen und Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden (Art. 27 StPO).....	58
7.5.1	Anwendungsbereich «Erste Ermittlungen»	58
7.5.2	Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe	59
7.5.3	Haltung des Bundesrates	59
7.6	Lösung von Konflikten (Art. 28 StPO).....	59
7.6.1	Zuständigkeit	59
7.6.2	Verfahren.....	59
7.6.3	Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe	60
7.6.4	Haltung des Bundesrates	61
7.7	Cyberkriminalität.....	62
7.7.1	Aktuelle Situation.....	62
7.7.2	Lösungsansätze der Arbeitsgruppe.....	64
7.7.3	Haltung des Bundesrates	65
8	Sonstige Anliegen der Arbeitsgruppe.....	66
9	Gesamtfazit betreffend Reformbedarf.....	67
10	Weiteres Vorgehen	69
11	Materialien- und Literaturverzeichnis	71
11.1	Materialien.....	71
11.2	Wissenschaftliche Literatur.....	73
12	Anhang	75

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

1 Ausgangslage

1.1 Postulat

Das Postulat 19.3570 Jositsch «Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft» wurde am 11. Juni 2019 mit folgendem Wortlaut eingereicht:

«Der Bundesrat wird gemäss Artikel 123 des Parlamentsgesetzes (ParlG) beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob Anpassungen in der Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft notwendig oder zweckmässig sind. Namentlich sind folgende Fragen zu klären:

- 1. Sind die im Reglement vom 11. Dezember 2012 über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft festgelegte Struktur und Organisation der Bundesanwaltschaft zweckmässig und den Anforderungen angemessen?*
- 2. Ist die in den Artikeln 23 ff. der Strafprozessordnung (StPO) geregelte Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft zweckmässig und den Bedürfnissen einer wirksamen Strafverfolgung angemessen?*
- 3. Entspricht die in den Artikeln 23 ff. des Strafbehördenorganisationsgesetzes geregelte Aufsicht über die Bundesanwaltschaft den an sie gestellten Anforderungen?»*

Die Begründung lautet:

«Die Bundesanwaltschaft und insbesondere der Leiter der Behörde stehen seit Jahren in der Kritik. Auffallend ist dabei, dass auch bei personellen Wechsels an der Spitze der Bundesanwaltschaft die Kritik angehalten hat. Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage, ob ein strukturelles Problem besteht, das sich durch personelle Anpassungen nicht aus der Welt schaffen lässt, ob also die Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Aufsicht der Bundesanwaltschaft, wie sie seit Beginn des Jahrtausends bestehen, anzupassen sind.»

1.2 Behandlung des Postulats

Am 14. Dezember 2020 wurde das Postulat allerdings nur in seiner Ziffer 2 (Zweckmässigkeit und Angemessenheit der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft bezüglich Strafverfolgung) vom Ständerat angenommen.¹

In der Sitzung des Ständerates stellte die Vorsteherin des Eidgenössischen Polizei- und Justizdepartements (EJPD) in Aussicht, dass bei Annahme von Ziffer 2 des Postulates eine Arbeitsgruppe unter Co-Leitung des damaligen Direktors des Bundesamtes für Justiz (BJ), Prof. Dr. Martin Dummermuth², sowie Dr. Urs Hofmann, ehemaliger

¹ www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista > Erweiterte Suche > Geschäftsnummer 19.3570.

² Bis Ende August 2021 Direktor des BJ.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Justizdirektor des Kantons Aargau und ehemaliger Präsident der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)³, beauftragt würde, um der Frage von Ziffer 2 nachzugehen (s. unten Ziff. 1.3).⁴

1.3 Arbeitsgruppe

1.3.1 Zusammensetzung

Für die Abklärung der Fragestellungen im Zusammenhang mit Ziffer 2 des Postulates 19.3570 Jositsch⁵ beauftragte das EJPD eine Arbeitsgruppe unter der Co-Leitung von Herrn Prof. Dr. Martin Dumermuth und von Herrn Dr. Urs Hofmann.

Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Praxis (Bundesanwaltschaft, Staatsanwaltschaft, Polizei, Anwaltschaft, Bundesstrafgericht) und Fachgremien (Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD], Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten [KKPKS], Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz [SSK], Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft [AB-BA]).⁶

Die Arbeitsgruppe wurde von Mitarbeitenden aus den Fachbereichen «Internationales Strafrecht» und «Straf- und Strafprozessrecht» des BJ unterstützt.

An der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe hat ferner Herr Niccolò Raselli, ehemaliger Bundesrichter und ehemaliges Mitglied der Anklagekammer des Bundesgerichts, seine kritische Sicht gegenüber dem heute geltenden System vorgestellt.⁷

1.3.2 Vorgehensweise

Die Arbeitsgruppe sollte eine Auslegeordnung erstellen und auf dieser Basis prüfen, ob sich die Grundstruktur der heutigen Zuständigkeitsaufteilung bewährt hat, ob es bezüglich der verschiedenen Zuständigkeitsfelder Anpassungsbedarf gibt sowie die Stossrichtungen für notwendige Anpassungen der Zuständigkeitsordnung definieren.

Zunächst wurde in einer ersten Sitzung am 9. September 2021 die grundsätzliche Frage nach der Daseinsberechtigung der Bundesanwaltschaft / Bundeskriminalpolizei gestellt. In den Sitzungen vom 22. und 23. November 2021 sowie vom 23. Mai 2022

³ Bis Ende 2020 Justizdirektor des Kantons Aargau und Präsident der KKJPD.

⁴ Amtliches Bulletin Ständerat Wintersession 2020; abrufbar unter: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Amtliches Bulletin > Suche > 19.3570.

⁵ S. oben Ziff. 1.1.

⁶ KKJPD: Regierungsrat Philippe Müller, Sicherheitsdirektor des Kantons Bern; SSK: Michel-André Fels, Generalstaatsanwalt des Kantons Bern; KKPKS: Dr. Michael Leupold, Kommandant der Kantonspolizei des Kantons Aargau; Bundesanwaltschaft: Ruedi Montanari, stellvertretender Bundesanwalt; teilweise vertreten durch Alexander Medved (Leiter Rechtsdienst) und Kaspar Bünger (Staatsanwalt des Bundes, Verantwortlicher «Terrorismus»); Bundesstrafgericht: Fiorenza Bergomi, Richterin am Bundesstrafgericht; AB-BA: Dr. Luzia Vetterli, Mitglied der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft; Schweizerischer Anwaltsverband: Dr. Sergio Giacomini, Prof. Dr. Niklaus Ruckstuhl; fedpol (Teilnahme je nach Fragestellung): Yanis Callandret, Vizedirektor und Chef des Direktionsbereichs Bundeskriminalpolizei (BKP), Dr. Lucien Müller, Chef juristische Grundlagen und Rechtsentwicklung.

⁷ S. dazu Raselli, Schweizerische Bundesanwaltschaft, S. 213 ff.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

wurden einzelne Fragestellungen im Zusammenhang mit der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft diskutiert (s. Fragenkatalog im Anhang A). Die Ergebnisse der Sitzungen sind in diesem Bericht festgehalten.⁸

2 Aufbau des Berichts

Zur besseren Verständlichkeit der Diskussion in der Arbeitsgruppe stellt der Bericht eingangs unter Ziffer 3 die am 1. Januar 2002 in Kraft getretene sogenannte «Effizienz-Vorlage» vor, die Massnahmen insbesondere zur Verbesserung der Effizienz der Strafverfolgung beinhaltete. Daran anschliessend wird unter den Ziffern 4 und 5 kurz dargestellt, welche Gesetzgebungsarbeiten seit dem Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage» zu diesem Thema stattgefunden haben und welche parlamentarischen Vorstösse eingereicht wurden. Die Themen, die in der Arbeitsgruppe bezüglich der Frage der Zweckmässigkeit und Angemessenheit der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft diskutiert wurden, und die Ergebnisse dieser Diskussionen in Bezug auf einen allfälligen Reformbedarf sowie die diesbezügliche Haltung des Bundesrates werden unter den Ziffern 6 und 7 dargestellt. Der Bericht weist unter Ziffer 8 kurz auf Themen hin, die in der Arbeitsgruppe ebenfalls angeschnitten wurden und fasst unter Ziffer 9 die Ergebnisse bezüglich des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs zusammen. Zum Schluss skizziert der Bericht unter Ziffer 10 kurz das weitere Vorgehen.

3 «Effizienz-Vorlage»

3.1 Ausgangslage

Die Strafverfolgung in der Schweiz basiert auf einer Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und dem Bund. Für die allermeisten Fälle sind die Kantone verantwortlich; die Bundesgerichtsbarkeit bildet die Ausnahme (s. Art. 343 i.V.m. Art. 340 Strafbuch vom 21. Dezember 1937⁹, StGB von 2001).¹⁰

Vor dem Inkrafttreten der «Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung» (sog. «Effizienz-Vorlage») am 1. Januar 2002¹¹ beschränkte sich die Bundesgerichtsbarkeit vorweg auf die Verfolgung und Beurteilung klassischer Staatsschutzdelikte, das heisst politische Delikte und solche gegen die Interessen des Bundes (s. Art. 340 Ziff. 1 und 2 StGB von 2001). Zudem waren weitere Bundeskompetenzen im Nebenstrafrecht vorbehalten (s. Art. 340 Ziff. 3 StGB von 2001; z. B. im Bereich des Kriegsmaterials, der Atomenergie, der Luftfahrt und der Güterkontrolle). Der Bundesrat konnte eine Bundesstrafsache, für welche das Bundesstrafgericht zuständig war, den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen (s. Art. 18 Bundesgesetz vom 15. Juni 1934¹² über die Bundesstrafrechtspflege, BStP von 2001).

⁸ S. Ergebnisse unter Ziff. 6 und 7 (Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe).

⁹ SR **311.0**, in der Fassung vom 15. Dez. 2001.

¹⁰ Seit 1. Jan. 2011 ist diese Kompetenzaufteilung in Art. 22 StPO geregelt.

¹¹ AS **2001** 3071

¹² SR **312.0**, in der Fassung vom 1. Feb. 2001.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Wenn Bundesgerichtsbarkeit vorlag, so bedeutete dies grundsätzlich, dass das Strafverfahren nach den Regeln des BStP ablief. Dies führte zu einem zweigliedrigen Vorverfahren (gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren, Voruntersuchung durch das eidgenössische Untersuchungsrichteramt), der Erhebung der Anklage durch die Bundesanwaltschaft, dem Entscheid über die Anklagezulassung durch die Anklagekammer des Bundesgerichts und dem Hauptverfahren vor dem Bundesstrafgericht.¹³ Das Urteil des Bundesstrafgerichts konnte nur mit einer hinsichtlich Beschwerdegründen sehr eingeschränkten Nichtigkeitsbeschwerde an den ausserordentlichen Kassationshof des Bundesgerichts weitergezogen werden.¹⁴

In der Praxis wurden die allermeisten Fälle von Bundesgerichtsbarkeit sofort oder im Laufe des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens zur weiteren Untersuchung und Beurteilung an die Kantone überwiesen. Nur rechtlich oder politisch besonders wichtige Strafsachen nach Artikel 340 StGB von 2001 gingen in die eidgenössische Voruntersuchung und an das Bundesstrafgericht.¹⁵

3.2 Vorentwurf

Die «Effizienz-Vorlage» basierte nicht auf einer einheitlichen Gesetzgebungsidee. Verschiedene Bedürfnisse führten dazu, dass unter einem Titel (demjenigen der «Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung») diverse Bestimmungen des StGB, des BStP, des Bundesgesetzes vom 22. März 1974¹⁶ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) und des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994¹⁷ über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG) angepasst wurden.¹⁸

So wurde im Jahre 1994 im Rahmen der parlamentarischen Beratung des ZentG auf die Notwendigkeit hingewiesen, dem Bund zusätzliche eigene Verfahrenskompetenzen einzuräumen. Dieser Gedanke wurde Anfang 1995 im Zwischenbericht der Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes» aufgegriffen. Als Massnahme der Effizienzsteigerung in der Strafverfolgung wurde namentlich vorgeschlagen, die Ermittlungs- und Untersuchungskompetenz des Bundes auf Fälle von organisiertem Verbrechen auszudehnen. Ausserdem sollten die Kantone berechtigt sein, dem Bund zu beantragen, besonders komplexe, mehrere Kantone beschlagende Fälle von Wirtschaftskriminalität zur Ermittlung und Untersuchung zu übernehmen. Als Gründe für den Revisionsbedarf in diesem Bereich wurden etwa der grenzüberschreitende Charakter neuer Verbrechensformen, die Komplexität und Undurchsichtigkeit der neuen Kriminalität, der gesteigerte Koordinationsbedarf, die hohe Mobi-

¹³ Das Bundesstrafgericht war damals beim Bundesgericht angesiedelt und bestand aus fünf Mitgliedern dieses Gerichts.

¹⁴ Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 29 f.

¹⁵ Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 30.

¹⁶ SR 313.0

¹⁷ SR 360

¹⁸ Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 31 ff.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

lität der Delinquenten, die Mängel der Koordination, die ungleich verteilten Ressourcen und das Fehlen einer gesamtschweizerischen Strafprozessordnung genannt. Das BJ wurde in der Folge beauftragt, einen Vorentwurf zu erarbeiten.¹⁹

Im Mai 1996 schickte der Bundesrat einen Vorentwurf mit Begleitbericht zur «Effizienz-Vorlage» in die Vernehmlassung. Das aus vier Teilvorlagen bestehende Massnahmenpaket bezweckte, auf die Herausforderungen der neuen, grenzüberschreitenden und komplexen Kriminalitätsformen (wie die organisierte Kriminalität und die Wirtschaftskriminalität) für die Strafrechtspflege adäquat zu antworten. Das Kernstück der Vorlage (Teilvorlage A) war die Schaffung neuer Ermittlungskompetenzen des Bundes für Fälle grenzüberschreitender und komplexer Kriminalität. Konkret sollte nach diesem Vorschlag die Bundesanwaltschaft namentlich Fälle von organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität, welche häufig die Kapazitäten einzelner Kantone zu übersteigen drohen, an sich ziehen und die für den Verfahrenserfolg oft entscheidende erste Verfahrensphase (gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren) führen können (fakultative Ermittlungskompetenz). Nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens sollte der Fall zur weiteren Behandlung und Beurteilung einem geeigneten Kanton übertragen werden. Für dessen Bestimmung sollte im Interesse der Prozessökonomie auch von den üblichen Gerichtsstandsregeln abgewichen werden können.²⁰

In der Vernehmlassung wurde die Zielrichtung des Vorentwurfs zwar positiv aufgenommen. Das Konzept der neuen Ermittlungskompetenz für den Bund stiess jedoch auf Kritik. Die Vernehmlassungsteilnehmenden nahmen insbesondere Anstoss am Wechsel der Zuständigkeit im Laufe des Verfahrens.²¹

3.3 Entwurf und Botschaft

Am 28. Januar 1998 verabschiedete der Bundesrat den Entwurf und die Botschaft über die «Effizienz-Vorlage» zuhanden des Parlaments.²²

Hatte der Vorentwurf lediglich eine Ermittlungskompetenz des Bundes für komplexe Fälle von organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität vorgesehen, ging der Entwurf – unter starker Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse – mehrere Schritte weiter und sah umfassende Verfahrenskompetenzen des Bundes vor. Es blieb jedoch unverändert bei einer fakultativen Strafverfolgungskompetenz.

Der Entwurf bestimmte in einem neuen Artikel 340^{bis} StGB diejenigen Straftaten, die in die Bundeszuständigkeit fallen sollten. Es ging um Formen schwerer Kriminalität, bei denen sich die dargestellten Nachteile einer ausschliesslich kantonalen Verfolgungszuständigkeit am deutlichsten manifestieren: also komplizierte, weitreichende Wirtschaftsdelikte und Straftaten des organisierten Verbrechens, welche sich überdies nicht auf das Gebiet eines einzigen Kantons beschränkten. Die Bestimmung

¹⁹ Botschaft Effizienz-Vorlage, Ziff. 111, 111. 3 und 121.1 ff.

²⁰ Botschaft Effizienz-Vorlage, Ziff. 122.

²¹ Botschaft Effizienz-Vorlage, Ziff. 123; Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 38 f.

²² BBl 1998 II 1529; Geschäft des Bundesrates 98.009; abrufbar unter: www.parlament.ch > Curia Vista > 98.009.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

wollte sicherstellen, dass der Bund namentlich im weiten Feld der Wirtschaftskriminalität nur in begründeten Ausnahmefällen das Verfahren an sich zog.²³

Für diese Delikte wurde die Bundesgerichtsbarkeit begründet, sofern der Bundesanwalt ein diesbezügliches gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet hatte. Diesem folgte, nach den gewöhnlichen Regeln des Bundesstraßprozesses, die eidgenössische Voruntersuchung. Da man – bis zur Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstraßgerichts – derartige Fälle von der eidgenössischen Justiz fernhalten wollte, konnte der Bundesanwalt die Sache nach der Voruntersuchung an den zuständigen Kanton delegieren. Dessen Bestimmung erfolgte, anders als nach der stark bestrittenen Regelung des Vorentwurfs, ausschliesslich gemäss den üblichen Gerichtsstandsregeln. Vor diesem Gericht vertrat der Bundesanwalt (oder ein Stellvertreter) die Anklage, nach Massgabe des anwendbaren kantonalen Strafprozessrechts. Die Beurteilung erfolgte schliesslich durch das kantonale Gericht.

3.4 Parlamentarische Beratungen und Inkrafttreten

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen war die Frage zentral, ob der Bund nicht obligatorische Strafverfolgungskompetenzen übernehmen müsse. Das Parlament beschloss in der Folge, für komplexe interkantonale und internationale Ermittlungen im Kampf gegen organisierte Kriminalität, Geldwäscherei und Korruption, abweichend vom Entwurf, eine obligatorische Strafverfolgungskompetenz des Bundes vorzusehen. Im Bereich der internationalen bzw. interkantonalen Wirtschaftskriminalität sollte es hingegen bei der fakultativen Strafverfolgungskompetenz des Bundes bleiben;²⁴ der Bund sollte die Kantone massgeblich entlasten, indem er Verfahren selbstständig eröffnet oder auf Ersuchen der Kantone solche übernimmt. Die Möglichkeit zur Delegation der Bundesstrafsachen namentlich zur Beurteilung an die Kantone wurde gemäss Entwurf übernommen.²⁵ Die Bestimmungen zur «Effizienz-Vorlage» traten am 1. Januar 2002 in Kraft.^{26/27}

4 Gesetzesänderungen seit Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage»

4.1 Bundesstraßgericht

Im Zuge der Reform der Justiz wurde am 12. März 2000 der neue Artikel 191a Bundesverfassung (BV) von Volk und Ständen angenommen. Diese Verfassungsbestimmung verpflichtet den Bund insbesondere dazu, ein Straßgericht zu bestellen, das

²³ Botschaft Effizienz-Vorlage, Ziff. 131.1 f.

²⁴ Zum Ganzen s. Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 42 f.

²⁵ Medienmitteilung des Bundesrates vom 30. Nov. 2001 «Effizienz-Vorlage» tritt am 1. Januar 02 in Kraft – Bund erhält neue Verfahrenskompetenzen zur Bekämpfung der Schwerstkriminalität; abrufbar unter: www.ejpd.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen.

²⁶ AS 2001 3071

²⁷ Aufgrund der durch die Umsetzung der «Effizienz-Vorlage» neu geschaffenen Bundeskompetenzen wäre für die Strafverfolgungsbehörden des Bundes bis Ende 2006 ein Personalzuwachs von 750 Stellen vorgesehen gewesen. Die geplanten Anstellungen wurden nur teilweise verwirklicht. Insbesondere aufgrund von budgetären Einsparungsprogrammen wurde der Aufbau 2003 unterbrochen und die Personalzunahme auf 500 Stellen begrenzt, was gegenüber der ursprünglichen Planung einer Rücknahme von 35% entspricht; s. Botschaft zum Entlastungsprogramm, Ziff. 2.1.1.1).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

erstinstanzlich Straffälle beurteilt, die das Gesetz der Gerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Motiv für die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts war in erster Linie die Entlastung des Bundesgerichts sowie die Ermöglichung eines doppelten Instanzenzuges für Bundesstrafsachen. Die Umsetzung des Verfassungsauftrages erfolgte mit dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002²⁸ über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz; SGG). Mit Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage» am 1. Januar 2002 hatte die Schaffung des Bundesstrafgerichts Dringlichkeit erlangt. Die parlamentarische Beratung des Strafgerichtsgesetzes wurde deshalb vorgezogen, am 4. Oktober 2002 in der Schlussabstimmung angenommen und per 1. August 2003 in Kraft gesetzt. Das Bundesstrafgericht nahm am 1. April 2004 seine Tätigkeit auf.

4.2 Vereinheitlichung des Strafprozessrechts

Am 1. Januar 2011 ist die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007²⁹ (Strafprozessordnung, StPO) in Kraft getreten.³⁰ Sie ersetzte die 26 kantonalen Strafprozessordnungen und den BStP.

Im Zuge der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts wurden auch die Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften des StGB und des BStP in die StPO überführt. Diese neuen Bestimmungen übernahmen grösstenteils die bisherige, zuletzt im Rahmen der «Effizienz-Vorlage» geänderte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die bestehenden, mit dem SGG modifizierten Regeln bei Übertragung der Gerichtsbarkeit.³¹

4.3 Schaffung Berufungskammer gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts

Die von National- und Ständerat angenommene Motion 10.3138 Janiak «Erweiterung der Kognition des Bundesgerichtes bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes» beauftragte den Bundesrat, die Kognition des Bundesgerichtes bei Beschwerden gegen Entscheide der Strafkammer des Bundesstrafgerichts dahingehend zu erweitern, dass Sachverhaltsfeststellungen uneingeschränkt überprüft werden können. Der Vorstoss wollte erreichen, dass auch im Rahmen der Bundesstrafgerichtsbarkeit der rechtserhebliche Sachverhalt zumindest durch eine Rechtsmittelinstanz überprüft werden konnte.

Zur Umsetzung dieser Motion schlug der Bundesrat vor, dass das Bundesgericht in Strafprozessen als Rekursinstanz künftig auch den Sachverhalt, und nicht nur die richtige Anwendung des Rechts überprüfen kann.³² Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurde die Vorlage jedoch an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, eine eigenständige Berufungskammer am Bundesstrafgericht zu schaffen. Mit dem überarbeiteten Entwurf schlug der Bundesrat nunmehr eine Regelung vor, wonach künftig bei allen Straffällen, die der Gerichtsbarkeit des Bundes unterliegen, auch der Sachverhalt von zwei unabhängigen Instanzen beurteilt werden können

²⁸ SR 173.71

²⁹ SR 312.0

³⁰ AS 2010 1881

³¹ Im Detail: Botschaft Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, Ziff. 2.2.2.

³² Im Detail: Botschaft Beschwerdekognition, Ziff. 1.2.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

soll, nämlich vom Bundesstraengericht und von der Berufungskammer. Deren Entscheidung sollen ans Bundesgericht weitergezogen werden können, das nur die Rechtsanwendung prüft, nicht aber den Sachverhalt.³³ Die Vorlage wurde – nachdem gewisse Differenzen bezüglich der Zuständigkeit am Bundesstraengericht bei komplexen Fällen bereinigt waren – am 17. März 2017 in der Schlussabstimmung angenommen.³⁴ Die Bestimmungen wurden auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt.³⁵

4.4 Revision der Strafprozessordnung

Am 22. September 2014 resp. am 11. März 2015 haben die eidgenössischen Räte die Motion 14.3383 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (Anpassung der Strafprozessordnung) an den Bundesrat überwiesen. Der Bundesrat wurde beauftragt, nach einer Prüfung der Praxistauglichkeit der StPO, dem Parlament bis Ende 2018 eine entsprechende Vorlage mit den erforderlichen Gesetzesanpassungen zu unterbreiten. Der Bundesrat hat die Gesetzesvorlage am 28. August 2019 an das Parlament überwiesen; das Parlament hat sie am 17. Juni 2022 verabschiedet.³⁶ Die Änderungen der StPO werden voraussichtlich am 1. Januar 2024 in Kraft treten.³⁷

5 Parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit der Bundesanwaltschaft

5.1 Motion 14.3441 Caroni

Die Motion 14.3441 Caroni «Fokussierung der Bundesgerichtsbarkeit auf echte Interessen des Bundes» beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zur Revision von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d StPO vorzulegen, um die Bundesgerichtsbarkeit bei Verbrechen und Vergehen gemäss den Artikeln 224–226^{ter} StGB auf solche Fälle zu beschränken, die gegen den Bund, die Behörden des Bundes, die Bundesgewalt oder die Bundesrechtspflege gerichtet sind oder einen politischen Hintergrund haben. Die Verfolgung der übrigen Verstösse gegen die Artikel 224–226^{ter} StGB soll gemäss Artikel 22 StPO in die kantonale Gerichtsbarkeit fallen.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion mit folgender Begründung: Die in der Motion vorgeschlagenen Kriterien hätten sich für die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen als nicht geeignet erwiesen. Jedoch solle die Bundesanwaltschaft sich nicht mit Straftaten befassen, deren Unrechtsgehalt gering ist. Diesem Aspekt trüge Artikel 25 StPO hinreichend Rechnung. Es bedürfe deshalb keiner Gesetzesänderung, um die Bundesanwaltschaft von Bagatellfällen zu entlasten; vielmehr könne sich diese selber von Arbeit entlasten, indem sie von der Delegationsmöglichkeit vermehrt Gebrauch mache. Nach Ablehnung durch den Nationalrat war die Motion erledigt.

³³ Im Detail: Zusatzbotschaft Beschwerdekognition, Ziff. 1.2 ff.

³⁴ S. zu den parlamentarischen Beratungen im Detail: www.parlament.ch > Curia Vista > Geschäftsnummer 13.075.

³⁵ AS 2017 5769

³⁶ Geschäft des Bundesrates 19.048; abrufbar unter: www.parlament.ch > Curia Vista > 19.048.

³⁷ www.bj.admin.ch > Sicherheit > Laufende Rechtssetzungsprojekte > Änderung der Strafprozessordnung.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

5.2 Motion 18.3700 Candinas

Die Motion 18.3700 Candinas «Die strafrechtliche Zuständigkeit bei Flugunfällen und schweren Vorfällen neu an den Bund übertragen» verlangt, das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948³⁸ über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) dahingehend anzupassen, dass strafbare Handlungen, die an Bord eines Luftfahrzeuges oder im Zusammenhang mit Flugunfällen oder schweren Vorfällen begangen worden sind, der Bundesstraftgerichtsbarkeit unterstellt werden. Heute gilt, dass einzig strafbare Handlungen an Bord von Flugzeugen der Bundesstraftgerichtsbarkeit unterstehen. Doch für alle anderen strafbaren Handlungen im Luftrecht, an denen Flugsicherungspersonal beteiligt sein könnte, sind die Kantone zuständig.

Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion. In einer Stellungnahme anerkannte der Bundesrat das Bedürfnis, die Verfolgung von strafbaren Handlungen, die zu einem Flugunfall oder einem schweren Vorfall geführt haben, der Bundesstraftgerichtsbarkeit zu unterstellen. Die Motion wurde von National- und Ständerat am 28. September 2018 bzw. am 10. September 2019 angenommen. Die Gesetzgebungsarbeiten sind im Gange.³⁹

5.3 Motionen 21.3972 RK-N und 21.3970 RK-S

Die gleichlautenden Motionen 21.3972 Kommission für Rechtsfragen NR und 21.3970 Kommission für Rechtsfragen SR «Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht» beinhalten den Auftrag an den Bundesrat, eine Reform der Rechtsgrundlagen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht (AB-BA) vorzulegen. Grundlage für den gesetzgeberischen Handlungsbedarf sollen u.a. die Erkenntnisse aus den Arbeiten zur Umsetzung des Postulats Jositsch sein. Die Reform soll sich im Rahmen des «Status Quo plus» im Sinne des Schlussberichts der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vom 22. Juni 2021⁴⁰ zur Inspektion «Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und der Aufsichtsbehörde» bewegen, wobei die Wahlzuständigkeit für die Bundesanwaltschaft und die AB-BA weiterhin beim Parlament bleiben soll.

Der Bundesrat hat die Annahme der Motionen beantragt. Der Ständerat und der Nationalrat haben die Motionen am 15. bzw. 21. September 2021 angenommen.

5.4 Motion 21.3988 Fraktion der Schweizerischen Volkspartei

Die Motion 21.3988 Fraktion der Schweizerischen Volkspartei «Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht im Rahmen eines "modifizierten Status quo ante" (Rückführung in bzw. Anbindung an den Bundesrat unter Wahrung der Unabhängigkeit der BA in der Strafverfolgung)» beauftragt den Bundesrat, eine Reform der Rechtsgrundlagen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht vorzulegen. Hier soll sich die Reform im Rahmen des «modifizierten Status quo ante» gemäss Schlussbericht vom 22. Juni 2021 der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerats und des Nationalrates bewegen.⁴¹ Allerdings geht dieses Modell von einer Rückführung in

³⁸ SR 748.0

³⁹ S. dazu auch unter Ziff. 7.2.5.3 (Ausführungen zum LFG).

⁴⁰ BBI 2022 130

⁴¹ Medienmitteilung der GPK-S vom 22. Juni 21; abrufbar unter: www.parlament.ch > Services > News.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

bzw. Anbindung an den Bundesrat unter Wahrung der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft in der Strafverfolgung aus.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion. Aus Sicht des Bundesrats ist am heutigen Modell grundsätzlich festzuhalten; die von den Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates festgestellten Mängel sind jedoch zu beheben. Diesen Weg will auch das Parlament beschreiten (s. oben Ziff. 5.3). Der Nationalrat hat die Motion am 4. Mai 2023 abgelehnt.

5.5 Postulat 21.4598 Marti Min Li

Das Postulat 21.4598 Marti Mi Li «Auslegeordnung Terrorismus und Extremismusbekämpfung» beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht darzulegen, welche Ebenen und Organe für welche Formen von Terrorismus- und Extremismusbekämpfung zuständig sind und welche gesetzlichen Grundlagen dafür jeweils gegeben sind. Dabei geht es um die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Kompetenzen beispielsweise von Bundespolizei und kantonalen Polizeien, Bundespolizei und Nachrichtendienst, sowie zur Strafjustiz.

Der Bundesrat hat die Annahme des Postulats beantragt. In der Frühjahrssession 2022 wurde das Postulat im Nationalrat (Nationalrat Glarner) bekämpft und die Diskussion in der Folge verschoben. Der Nationalrat hat das Postulat am 8. Juni 2022 angenommen.

5.6 Postulat 22.4412 Caroni

Das Postulat 22.4412 Caroni «Für ein zeitgemässes Sprengstoffstrafrecht» beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht darzulegen, wie die Sprengstoff-Tatbestände von Artikel 224–226 StGB zeitgemäss angepasst werden können, namentlich an die Entwicklung der Freizeit-Pyrotechnik. In der Begründung wird unter anderem auch verlangt, dass die Bundesgerichtsbarkeit von geringfügigen Sprengstoffdelikten («Böllerdelikte») entlastet werden solle. Der Bundesrat hat die Ablehnung des Postulats beantragt, unter anderem mit dem Hinweis auf den vorliegenden Postulatsbericht. Der Ständerat hat das Postulat am 13. März 2023 angenommen.

6 Reformbedarf im Grundsatz

6.1 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die überwiegende Mehrheit der Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass sich das heutige System in seinen Grundzügen bewährt hat und sich allfällige Reformen auf punktuelle Änderungen beschränken können.

Nur vereinzelt wurde angeregt, es sei grundsätzlich zu untersuchen, ob es überhaupt einer ausgebauten Strafverfolgungsbehörde auf Bundesebene bedürfe. Unter Beachtung der zentralen Prinzipien der schweizerischen Staatsordnung, des Föderalismus, der Subsidiarität und des gesetzlich postulierten Primats der kantonalen Zuständigkeit (Art. 22 StPO), sei ganz allgemein zu prüfen, welche Tätigkeiten der Strafverfolgung auch durch kantonale, allenfalls interkantonale Behörden wahrgenommen werden könnten, bzw. aus welchen Gründen dies nicht möglich sein sollte.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Diese kritische Position lehnt sich an die Ausführungen von Herrn alt Bundesrichter Niccolò Raselli anlässlich der Sitzung vom 9. September 2021 an,⁴² wie sie punktuell auch in der Literatur vertreten werden.⁴³ Demnach zeige der Umstand, dass die Bundesanwaltschaft seit jeher in der Kritik stehe, dass es sich letztlich um ein systemisches Problem handle. Die «Effizienz-Vorlage» sei von Anfang an zum Scheitern verurteilt gewesen. Sie beruhe zum einen auf vagen Annahmen und Vermutungen ohne genauere Analyse und sei zum andern auch Ausfluss des Glaubens an eine eidgenössische Wunderbehörde. Die Qualität und das Potenzial der mit grosser Erfahrung ausgestatteten kantonalen Strafverfolgungsbehörden werde zu Unrecht verkannt. Letztlich sei die Verfolgung der zum Teil sogar in die ausschliessliche Zuständigkeit der Bundesbehörden fallenden Straftaten bei den Kantonen besser aufgehoben. Deshalb sollte diese grundsätzlich bei den kantonalen Ermittlungs- und Strafgerichtsbehörden angesiedelt werden. Komplexe Fälle seien an Kantone mit einschlägigen Erfahrungen und entsprechenden Ressourcen zu delegieren. Allenfalls sei denkbar, die Verfolgung einiger weniger ausgewählter Delikte in der Kompetenz der Bundesanwaltschaft zu belassen. So etwa Delikte gegen völkerrechtlich geschützte Personen, Magistratspersonen des Bundes und Mitglieder der Bundesversammlung (Art. 23 Abs. 1 Bst. a StPO). Mit der gleichsam flächendeckenden Zuständigkeit der Kantone würden auch die mitunter kaum nachvollziehbaren Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen entfallen. Der massiv zu verkleinernden Bundesanwaltschaft käme im Wesentlichen noch die Funktion einer Koordinationsbehörde zu. Die Ansiedlung der Strafverfolgung bei den Kantonen dürfte das Bundesstrafgericht überflüssig machen, zumal auch der Rechtsschutz bei den Kantonen besser aufgehoben sei. Eine derartige Neukonzeption hätte allerdings einschneidende Konsequenzen, namentlich auf organisatorischer, personeller und finanzieller Ebene.

6.2 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat sieht, wie die Mehrheit der Arbeitsgruppe, keinen grundlegenden Reformbedarf im Bereich der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft. Das geltende System soll im Grundsatz beibehalten werden. Denn die Kantone und der Bund haben ihre Behördenorganisation und ihre Ressourcen auf die geltende Regelung ausgerichtet, letztmals im Hinblick auf die Inkraftsetzung der StPO per 1. Januar 2011. Die seit dem Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage» geltende Zuständigkeitsordnung hat sich in der Praxis grundsätzlich bewährt. Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten zur Revision der StPO (s. oben Ziff. 4.4) wurde nicht geltend gemacht, diese sei praxisuntauglich. Eine umfassende Reform des geltenden Systems (z. B. Rückbau der Bundeszuständigkeit gemäss dem Stand vor dem Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage») erachtet der Bundesrat deshalb als nicht zielführend. Die Argumente, die seinerzeit zur Ausweitung der Bundeskompetenzen geführt haben (Notwendigkeit der Konzentration von Spezialwissen, Überforderung kleiner Kantone bei komplexen, internationalen Fällen, Stärkung der Kompetenzen in der Rechtshilfe) sind noch heute gültig. Zudem hätte eine umfassende Reform des geltenden Systems nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf die Organisation und die Ressourcen von Bund und Kantonen. Zu befürchten wären negative Auswirkungen auf die Effizienz der Strafverfolgung. Es ist davon auszugehen, dass eine solche Reform die seit dem Inkrafttreten

⁴² S. Ziff. 6.1 f.

⁴³ S. näher dazu: Raselli, Schweizerische Bundesanwaltschaft, S. 214 ff.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

der «Effizienz-Vorlage» erreichten Verbesserungen wieder zunichte machen würde. Der Bundesrat erachtet es jedoch als sinnvoll, das geltende System punktuell an die infolge Zeitablaufs geänderten Verhältnisse anzupassen (s. nachfolgend Ziff. 7).

7 Reformbedarf im Detail

7.1 Vorbemerkungen zum Reformbedarf

Ausgehend von der Prämisse, dass die überwiegende Mehrheit der Arbeitsgruppe und der Bundesrat keinen grundlegenden Reformbedarf der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft sehen (s. oben Ziff. 6), werden nachfolgend diejenigen Themen dargestellt, bei welchen die Arbeitsgruppe und der Bundesrat entweder punktuellen gesetzgeberischen Handlungsbedarf festgestellt haben resp. einen solchen ausschliessen.

7.2 Straftaten, die in die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft fallen (Art. 23 und 24 StPO)

7.2.1 System der Aufteilung zwischen «zwingender» und «fakultativer» Zuständigkeit

7.2.1.1 Kantonale Gerichtsbarkeit als Regel

Die sachliche Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung aller Straftaten des Bundesrechts liegt gemäss Artikel 22 StPO im Grundsatz bei den kantonalen Strafbehörden (originäre kantonale Gerichtsbarkeit). Die kantonale Gerichtsbarkeit gilt somit nicht nur für das Kernstrafrecht, sondern auch für das Nebenstrafrecht des Bundes. Ausnahmsweise kann das Bundesrecht jedoch gewisse Straftaten der Bundesgerichtsbarkeit unterstellen; dies, sofern stichhaltige Gründe dafür vorliegen.⁴⁴

7.2.1.2 Bundesgerichtsbarkeit als Ausnahme

7.2.1.2.1 Zwingende Zuständigkeit (Art. 23 und 24 Abs. 1 StPO)

Seit jeher unterstehen gewisse Straftaten zwingend der Bundesgerichtsbarkeit. Dies betrifft namentlich Straftaten gegen Landesinteressen, beispielsweise im Bereich des politischen, des wirtschaftlichen und des militärischen Nachrichtendienstes, Delikte von Beamten des Bundes, Straftaten gegen Behörden oder Einrichtungen des Bundes, aber auch Falschgelddelikte sowie Straftaten mit einem besonderen Gemeingefährdungspotential, wie etwa Sprengstoffdelikte sowie zum Teil auch gewisse Delikte gegen völkerrechtlich geschützte Institutionen oder Personen. Diese Straftaten finden sich in Artikel 23 Absatz 1 StPO. Für diese Straftaten ist die Staatsanwaltschaft des Bundes zwingend zuständig.

Im Bereich des Nebenstrafrechts finden sich weitere Straftaten, die der Bundesgerichtsbarkeit vorbehalten sind (Art. 23 Abs. 2 StPO; s. Anhang B).

Mit Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage» wurde die Bundesgerichtsbarkeit auf weitere Straftaten ausgedehnt (s. oben Ziff. 3); diese sind in Artikel 24 StPO geregelt.

⁴⁴ BSK StPO-Stephan Schlegel, Art. 22 N 15 ff.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Zwingend der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen gemäss Absatz 1 folgende Straftaten: Beteiligung und Unterstützung krimineller und terroristischer Organisationen (Art. 260^{ter} StGB), Finanzierung des Terrorismus (Art. 260^{quinquies} StGB), Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat (Art. 260^{sexies} StGB)⁴⁵, Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB), mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und Melderecht (Art. 305^{ter} StGB), Bestechung von Amtsträgern (Art. 322^{ter}-322^{septies} StGB) sowie Verbrechen, die von einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB ausgehen, sofern die Straftaten zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen worden sind (Bst. a) oder in mehreren Kantonen begangen worden sind und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Bst. b).

7.2.1.2.2 Fakultative Zuständigkeit (Art. 24 Abs. 2 StPO)

Zudem kann die Staatsanwaltschaft des Bundes gemäss Absatz 2 bei Verbrechen des zweiten und elften Titels des StGB, d. h. bei Vermögens- und Urkundendelikten, eine Untersuchung eröffnen, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt sind (Auslandstat oder Anknüpfungspunkt in mehreren Kantonen) und keine kantonale Strafverfolgungsbehörde mit der Sache befasst ist (Bst. a) oder die zuständige kantonale Strafverfolgungsbehörde die Staatsanwaltschaft des Bundes um Übernahme des Verfahrens ersucht (Bst. b). Es handelt sich hierbei um eine fakultative Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft des Bundes. Die Eröffnung des Ermittlungsverfahrens gemäss Absatz 2 begründet die Bundesgerichtsbarkeit (Abs. 3).

7.2.1.2.3 Delegation von Strafsachen an die Kantone

Ungeachtet der zwingenden oder fakultativen Zuständigkeit kann die Staatsanwaltschaft des Bundes gemäss Artikel 25 StPO gewisse Strafsachen, für welche die Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist, einzelfallweise den kantonalen Strafbehörden zur Verfolgung und Beurteilung übertragen (delegierte kantonale Gerichtsbarkeit; s. unten Ziff. 7.3.3).

7.2.1.3 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die überwiegende Mehrheit der Arbeitsgruppe ist sich einig darüber, dass sich das System der Aufteilung in eine zwingende und eine fakultative Zuständigkeit bewährt hat und deshalb (insb. vom materiellen Gehalt her) nicht in Frage gestellt wird.

7.2.1.4 Haltung des Bundesrates

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur «Effizienz-Vorlage» (s. oben Ziff. 3) hat sich der Gesetzgeber nach intensiven Beratungen in Bezug auf die neuen Bundeskompetenzen explizit für eine Aufteilung in eine zwingende und eine fakultative Bundeszuständigkeit entschieden; dies in Abweichung zum Entwurf des Bundesrates, der lediglich eine fakultative Zuständigkeit vorgeschlagen hatte.⁴⁶ Die Aufteilung der Zuständigkeit wurde insbesondere damit begründet, dass im Bereich der or-

⁴⁵ Zum Bereich der Terrorismusbekämpfung ist anzumerken, dass die in Art. 74 Abs. 4 NDG vorgesehenen Straftaten gemäss Art. 23 Abs. 2 StPO und Art. 74 Abs. 6 NDG in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Es ist daher nicht erforderlich, dass die zusätzlichen Bedingungen von Art. 24 Abs. 1 Bst. a und b erfüllt sind.

⁴⁶ Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 42 ff.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

ganisierten Kriminalität, die eine grosse Herausforderung darstelle, der Bund zwingend für die Strafverfolgung zuständig sein müsse. Der Bund müsse im Kampf gegen die organisierte Kriminalität eine primäre Verantwortung übernehmen. Im Bereich der Wirtschaftskriminalität solle der Bund – insbesondere mit Blick auf das Strafverfolgungsprimat der Kantone – dann tätig werden können, wenn dies aufgrund der Umstände des Einzelfalles (z. B. Internationalität, Komplexität) sachlich geboten erscheine und noch kein Kanton mit dem Fall befasst sei oder die Kantone den Bund um Übernahme des Verfahrens ersuchten (z. B. wegen fehlender Ressourcen).⁴⁷

Dieses System der Aufteilung hat sich in der Praxis bewährt. Der Bundesrat sieht deshalb keinen Grund, dieses in Frage zu stellen und verneint im Einklang mit der Mehrheit der Arbeitsgruppe einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

7.2.2 Auswahl der Straftaten in diesen beiden Kategorien

Im Zusammenhang mit dem oben unter Ziffer 7.2.1 genannten System der Aufteilung der Zuständigkeiten stellt sich die Frage, ob die Auswahl der Straftaten in jeder dieser beiden Kategorien den aktuellen Bedürfnissen entspricht.

7.2.2.1 Staatsschutz, kriminelle Organisationen

7.2.2.1.1 Aktuelle Situation

Der Begriff «Staatsschutz» umfasst hauptsächlich Straftaten, die unter die primären Bundeskompetenzen nach Artikel 23 StPO fallen. Diese umfassen insbesondere Straftaten, die von oder gegen Diplomatinnen und Diplomaten, Magistratspersonen oder Angestellte des Bundes begangen werden, Straftaten politischer Natur, Sprengstoffdelikte, Falschgelddelikte oder Delikte gegen Urkunden des Bundes sowie politischen, wirtschaftlichen und militärischen Nachrichtendienst. Auch Straftaten im Bereich der Luftfahrt und Widerhandlungen gegen das Kriegsmaterialgesetz fallen darunter. Diese Bundeskompetenzen werden durch die Lehre und die Rechtsprechung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Gelegentlich wird auf eine gewisse Unklarheit einiger Formulierungen hingewiesen, auch wenn dies bislang nicht zu praktischen Problemen geführt hat. In der Lehre werden insbesondere die folgenden Änderungen erwähnt:⁴⁸

- Buchstabe a: Der geschützte Personenkreis sollte präzisiert und die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft auf Handlungen ausgeweitet werden, die gegen Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte und gegen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die in der Bundesanwaltschaft tätig sind, begangen werden;

⁴⁷ AB 1998 S 1173 ff.; AB 1999 N 1043 ff.; AB 1999 S 817 ff.

⁴⁸ CR CPP-David Bouverat, Art. 23 N 4 ff.; BSK StPO-Daniel Kipfer/Giusep Nay/Marc Thommen, Art. 23 N 6.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

- Buchstabe b: die Artikel 141^{bis}, 143, 143^{bis} und 144^{bis} StGB sollten hinzugefügt werden;⁴⁹
- Buchstabe c: die Bundesgerichtsbarkeit sollte auch auf zwischenstaatliche und supranationale Behörden (z. B. die UNO und den Internationalen Strafgerichtshof) ausgeweitet werden;
- Die übrigen Buchstaben gaben keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen.

Die Bundesgerichtsbarkeit gilt auch für kriminelle Organisationen (Art. 260^{ter} StGB), sofern eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Artikel 24 Absatz 1 StPO erfüllt ist. Gemäss Rechtsprechung ist eine kriminelle Organisation eine strukturierte Gruppe von mindestens drei Personen, die unabhängig von einer Änderung der Zusammensetzung ihrer Mitglieder fortbestehen soll.⁵⁰ Die Rechtsprechung stellt fest, dass es zu Beginn der Ermittlungen oft nicht möglich ist zu beurteilen, ob das Verbrechen von einer solchen Organisation ausgeht. Die Bundeskompetenz ist gegeben, sobald ein konkreter Verdacht dafür besteht, dass die Handlungen Teil einer organisierten kriminellen Aktivität im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB sind.⁵¹ Die Unterstützung einer kriminellen Organisation, die ihre Aktivitäten im Ausland entfaltet, fällt ebenfalls unter die Bundesgerichtsbarkeit, wenn sie in der Schweiz begangen wurde.⁵² Das Bundesstrafgericht ging sogar so weit, die Bundeskompetenz zu bejahen, obwohl die Anwendung von Artikel 260^{ter} StGB in Verbindung mit Artikel 19 Ziffer 2 des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951⁵³ (BetmG) ausgeschlossen worden war. Es war der Ansicht, dass in der Anklageschrift und den darin bezeichneten Beweismitteln genügend Anhaltspunkte zu finden waren, um die Verstösse gegen das BetmG mit einer kriminellen Organisation in Verbindung bringen zu können.⁵⁴

7.2.2.1.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

In Bezug auf den Staatsschutz ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass die in Artikel 23 StPO aufgeführten Straftaten insgesamt zutreffend sind. In einigen Fällen – insbesondere bei Bagatelldelikten – hält es die Arbeitsgruppe für sinnvoll zu prüfen, ob es nicht effizienter wäre, die Strafverfolgung an die Kantone zu übertragen (s. unten Ziff. 7.2.4 für weitere Ausführungen). Darüber hinaus könnte es angebracht sein, der Bundesanwaltschaft alle Straftaten zu übertragen, die Personen, Räumlichkeiten und andere Gegenstände betreffen, die durch die Regeln des Völkerrechts geschützt sind.⁵⁵ Als Gastland muss die Schweiz nämlich besonders auf deren Schutz achten.

⁴⁹ Da Art. 144 StGB bereits in Buchstabe b aufgeführt ist, stellt sich auch die Frage, ob dies nicht auch für Art. 221 (vorsätzliche Brandstiftung) StGB gelten sollte. Art. 221 StGB ist nämlich ein Sonderfall der Sachbeschädigung (ausgeschlossene Idealkonkurrenz, s. BSK StGB-Bruno Roelli, Art. 221 N 28).

⁵⁰ Urteil des Bundesgerichts vom 11. Juni 2007, BGE **133** IV 235, E. 4.2.

⁵¹ Urteile des Bundesgerichts vom 11. Juni 2007, BGE **133** IV 235, E. 4.4 und vom 28. März 2006, BGE **132** IV 89, E. 2.

⁵² Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 21. Juni 2007, SK.2007.4, E. 1.1.3.

⁵³ SR **812.121**

⁵⁴ Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 28. Jan. 2006, SK.2005.8, E. 1.1.7.

⁵⁵ Die Bundesanwaltschaft hatte im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung der StPO einen ähnlichen Vorschlag gemacht. S. Punkt 2 der Stellungnahme der Bundesanwaltschaft

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

In Bezug auf kriminelle Organisationen ist die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass sich die geltenden Bestimmungen bewährt haben und keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen geben. Mögliche Kompetenzkonflikte werden vom Operativen Ausschuss des Bundesanwalts (OAB) effizient geregelt.⁵⁶ Allfällige besondere Bedürfnisse in diesem Bereich im Zusammenhang mit den Voraussetzungen von Artikel 24 Absatz 1 StPO werden nachfolgend unter Ziffer 7.3.1 erwähnt.

7.2.2.1.3 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat schliesst sich der Auffassung der Arbeitsgruppe an, wonach die in Artikel 23 StPO aufgeführten Straftaten insgesamt zutreffend sind.

In Bezug auf die Übertragung der Zuständigkeit, insbesondere bei Bagatelldelikten im Bereich des Staatsschutzes gemäss Artikel 23 StPO, sowie die Einführung der Bundesgerichtsbarkeit für alle Straftaten, die sich gegen völkerrechtlich geschützte Personen, Räumlichkeiten oder Gegenstände richten, wird auf die Ausführungen unter Ziffer 7.2.4.5 verwiesen.

Zu den Bedürfnissen in Bezug auf die kriminellen Organisationen wird auf Ziffer 7.3.1.4 verwiesen.

7.2.2.2 Wirtschaftskriminalität (Geldwäscherei, Korruption und andere Formen der Wirtschaftskriminalität)

7.2.2.2.1 Aktuelle Situation

Die Wirtschaftskriminalität, die der Bundesgerichtsbarkeit unterliegt, umfasst in erster Linie Bestechungsdelikte, Geldwäscherei (Art. 322^{ter} bis 322^{septies} und 305^{bis} StGB), Vermögensdelikte und Urkundenfälschung (2. und 11. Titel) sowie Börsendelikte.⁵⁷ Während die Artikel 305^{bis} und 322^{ter}–322^{septies} StGB in Artikel 24 Absatz 1 StPO genannt werden und damit den Voraussetzungen der Buchstaben a und b dieses Artikels unterliegen, werden die Vermögensdelikte und die Urkundenfälschung (2. und 11. Titel) in Artikel 24 Absatz 2 StPO aufgeführt (fakultative Bundesgerichtsbarkeit).

Im Bereich der Korruption im weiteren Sinn gibt es keine spezielle Kasuistik zur Zuständigkeit. Die Frage, die sich im Zusammenhang mit der internationalen Korruption stellt (Art. 322^{septies} StGB), betrifft mehr den «einfachen» Charakter eines Falles im Sinne von Artikel 25 Absatz 2 StPO und damit die Delegierbarkeit an die Kantone. Da die in Artikel 24 Absatz 1 StPO vorgesehenen Kriterien für diese Straftat sehr oft vorliegen, bearbeitet die Bundesanwaltschaft die meisten dieser Fälle.

(abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Sicherheit > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Änderung StPO > Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens > Weitere Stellungnahmen).

⁵⁶ Der OAB ist ein Organ der Bundesanwaltschaft, das sich hauptsächlich mit Fragen im Zusammenhang mit der materiellen Zuständigkeit befasst, insbesondere auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 1 StPO.

⁵⁷ Insb. Verstösse gegen das Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007 (FINMAG, SR **956.1**) und das Finanzmarktinfrastukturgesetz vom 19. Juni 2015 (FinfraG, SR **958.1**).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Bei der Geldwäscherei müssen die Geldwäschereihandlungen selbst – und nicht die Vortaten – im Wesentlichen im Ausland begangen worden sein.⁵⁸ Diese restriktive Rechtsprechung wird von der Lehre gelegentlich kritisiert.⁵⁹

In Phishing-Fällen⁶⁰ schliesslich gehen die Gerichte pragmatisch vor: aufgrund der Komplexität des Verfahrens, insbesondere der internationalen Vernetzung und der technischen Schwierigkeiten, erfordert die Verfolgung der verantwortlichen Akteure, die meist im Ausland ansässigen sind, einen einheitlichen und koordinierten Vollzug, so dass die Zuständigkeit des Bundes grundsätzlich gerechtfertigt ist, auch wenn die in Frage kommenden Straftaten nicht von Artikel 23 f. StPO erfasst werden.

7.2.2.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe erfasst Artikel 24 Absatz 1 StPO die Straftaten im Bereich der Korruption, der Geldwäscherei und der Wirtschaftskriminalität im Allgemeinen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen, insgesamt in zutreffender Weise.

Die Arbeitsgruppe diskutierte jedoch mögliche Anpassungen von Artikel 24 StPO, insbesondere um auch solche Fälle der Bundesgerichtsbarkeit zu unterstellen, die eine grosse «nationale Bedeutung» aufweisen. Denkbar wäre es nach Ansicht der Arbeitsgruppe, die Bundesgerichtsbarkeit nur für Fälle ab einem bestimmten Deliktsbetrag, allenfalls in Kombination mit einer Ausnahme für besonders komplexe Fälle, vorzusehen. Somit würde sich die Bundesanwaltschaft nur mit «grossen» Wirtschaftsfällen befassen, so wie es der Gesetzgeber ursprünglich wollte. Es sollte auch geprüft werden, ob es nicht mitunter angemessener wäre, auf den Kontext des Falles anstatt auf die Straftat selbst abzustellen.⁶¹ Dieser Logik folgend sollte nach Ansicht der Arbeitsgruppe die Rechtsprechung in Frage gestellt werden, nach der die Bundeskompetenz zur Verfolgung von Geldwäscherei nur gegeben ist, wenn die Geldwäschereihandlungen selbst – nicht die Vortat – im Ausland stattgefunden haben.

7.2.2.3 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat erachtet die Festlegung eines bestimmten Delikt Betrags bei Wirtschaftsdelikten als Zuständigkeitskriterium nicht als sinnvoll. Zum einen sagt der Delikt Betrag allein noch nichts über die Bedeutung eines Straffalles aus, zum anderen ist der Delikt Betrag zu Beginn eines Verfahrens regelmässig schwierig zu beziffern.⁶² Nach Ansicht des Bundesrates bietet Artikel 24 StPO der Bundesanwaltschaft bereits den erforderlichen Spielraum, damit sie sich auf grosse Wirtschaftsfälle fokussieren kann. Entscheidend sind eine gute Kommunikation und Koordination zwischen der Bundesanwaltschaft und den kantonalen Behörden.

⁵⁸ Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 25. Sept. 2013, BG.2013.13, E. 2, Urteil des Bundesgerichts vom 23. März 2004, BGE 130 IV 68, E. 2.4.

⁵⁹ CR CPP-David Bouverat, Art. 24 N 5 und die dort zitierte Rechtsprechung.

⁶⁰ Gemäss der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP) wird als Phishing eine Betrugstechnik bezeichnet, auch Datendiebstahl per Mail genannt, die verwendet wird, um heimlich an vertrauliche Daten von Internetnutzern zu gelangen (s. unter: www.skppsc.ch > Themen > Internet > Phishing).

⁶¹ Wenn bspw. Korruption oder Geldwäscherei von ausländischen Amtsträgern begangen wird, kann ein Interesse daran bestehen, dass diese Fälle von den Bundesbehörden behandelt werden, sobald internationale Beziehungen auf dem Spiel stehen.

⁶² BSK StGB-Philippe Weissenberger, Art. 172^{ter} N 30 ff.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Auch hinsichtlich des zuweilen kritisierten Kriteriums der Tatbegehung «zu einem wesentlichen Teil im Ausland» sieht der Bundesrat keine Notwendigkeit einer Änderung oder Prüfung. Mitunter wird vorgebracht, das geltende Recht erlaube es nicht, im Ausland begangene Geldwäscherei-Vorfälle und andererseits Korruption oder Geldwäscherei, welche von ausländischen Amtsträgern begangen werden, in der Schweiz zu verfolgen. Tatsächlich war die ältere Rechtsprechung diesbezüglich restriktiv;⁶³ allerdings hat die Bundesanwaltschaft gemeinsam mit den Kantonen seit mehreren Jahren eine Praxis etabliert, wonach bei Vorfällen im Ausland hinsichtlich der Geldwäscherei bereits ein einfacher Bezug zur Schweiz genügt (z. B. korruptierte ausländische Beamte, welche ihr Geld letztlich in der Schweiz zu waschen versuchen). Diese Praxis hat sich bewährt und wird nicht in Frage gestellt.

7.2.2.3 Terrorismus und Völkerstrafrecht

7.2.2.3.1 Aktuelle Situation

Die im Schweizer Recht speziell geregelten terrorismusbezogenen Straftaten sind in den Artikeln 260^{ter}, 260^{quinqües} und 260^{sexies} StGB und in Artikel 74 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 25. September 2015⁶⁴ über den Nachrichtendienst (NDG) enthalten.⁶⁵ Die oben genannten Bestimmungen des StGB unterliegen gemäss Artikel 24 Absatz 1 StPO der Bundesgerichtsbarkeit. Diese ist somit nur dann gegeben, wenn der Fall internationalen oder interkantonalen Charakter hat. Die Bestimmung des NDG dagegen unterliegt der Bundesgerichtsbarkeit aufgrund von Artikel 23 Absatz 2 StPO und Artikel 74 Absatz 6 NDG. Die Bundeskompetenz ist somit gegeben, ohne dass die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Zudem kann eine Delegation von Straftaten, die unter Artikel 24 Absatz 1 StPO fallen, nur in «einfachen» Fällen erfolgen, während eine Delegation von Straftaten, die unter Artikel 23 Absatz 2 StPO fallen, voraussetzungslos erfolgen kann. Die Tatsache, dass ähnliche Verhaltensweisen unterschiedlichen Zuständigkeits- und Delegationsregeln unterliegen, ist mit Blick auf die Rechtssicherheit weder kohärent noch optimal.⁶⁶

Aktivitäten im Zusammenhang mit Gewaltextremismus⁶⁷ fallen nur ausnahmsweise unter die Bundesgerichtsbarkeit, obwohl sie vom Nachrichtendienst des Bundes überwacht werden.⁶⁸ Anders als beim Terrorismus gibt es im Strafgesetzbuch keine speziellen Strafbestimmungen für dieses Phänomen.

Was das internationale Strafrecht anbelangt, so umfasst es Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Titel 12^{bis} StGB) und Kriegsverbrechen (Titel 12^{ter} StGB).

⁶³ Z. B. BGE 130 IV 68.

⁶⁴ SR 121

⁶⁵ Der Bundesrat erlässt gestützt auf Art. 74 Abs. 1 NDG Verbotsverfügungen.

⁶⁶ Hier ist zu beachten, dass diese Grundsätze sowohl auf Handlungen von Tätern mit organisierter logistischer Unterstützung als auch auf solche von einzelnen Terroristen anwendbar sind, vorausgesetzt natürlich, dass die Bedingungen der in diesem Absatz genannten Bestimmungen erfüllt sind.

⁶⁷ Gemäss Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG sind Aktivitäten im Bereich des gewalttätigen Extremismus Handlungen von Organisationen, die die Grundlagen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit ablehnen und zur Erreichung ihrer Ziele Gewalttaten begehen, fördern oder billigen.

⁶⁸ S. dazu im Detail Ziff. 7.2.2.3.3.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Diese Straftaten unterliegen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23 Abs. 1 Bst. g StPO) und können nie an die Kantone delegiert werden (Art. 25 Abs. 1 StPO).

7.2.2.3.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat keine besonderen Bedürfnisse hinsichtlich der Auswahl von terroristischen Straftaten und Straftaten des internationalen Strafrechts festgestellt. Was jedoch die Zuständigkeit zur Strafverfolgung angeht, sollen sämtliche terrorismusbezogenen Straftaten unter den gleichen Voraussetzungen in die Bundeszuständigkeit fallen und zwar gemäss Artikel 23 StPO. Die Bundeszuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten gemäss den Artikeln 260^{ter}, 260^{quinqües} und 260^{sexies} StGB soll sich deshalb nicht mehr nach den Voraussetzungen von Artikel 24 Absatz 1 StPO bestimmen, sondern gemäss Artikel 23 StPO. Damit wäre eine Bundeszuständigkeit für die terrorismusbezogenen Delikte gemäss StGB immer gegeben, unabhängig davon, ob die Voraussetzungen gemäss Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben a oder b StPO erfüllt sind.

Die Arbeitsgruppe befasste sich auch mit der Problematik von Einzeltätern und der Schwierigkeit, in einem frühen Stadium der Ermittlungen eine terroristische Ideologie oder eine Verbindung zu einer kriminellen Organisation nachzuweisen. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass dieses Problem nicht zufriedenstellend durch sachliche Zuständigkeitsregeln gelöst werden kann. Sie weist darauf hin, dass in solchen Fällen eine ausgezeichnete Koordination/Kommunikation zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Behörden von entscheidender Bedeutung ist. Sie schlägt dennoch vor, diese Frage zu prüfen; insbesondere um festzustellen, ob nicht Kriterien, die sich auf die Schwere der Tat oder auf persönliche Umstände des Täters beziehen, in die StPO aufgenommen werden könnten, um die sachlich zuständige Behörde einfacher und bereits zu Beginn des Verfahrens bestimmen zu können.

Die Arbeitsgruppe stellte zudem fest, dass terroristische Straftaten, die von Minderjährigen begangen werden, weiterhin in die Zuständigkeit der Kantone fallen, da es keine Jugendstaatsanwaltschaft des Bundes gibt. Dieses System stellt in der Praxis keine wirklichen Probleme dar. Aber es könnte sinnvoll sein, die Kantone zu verpflichten, der Bundesanwaltschaft die Eröffnung eines Verfahrens gegen einen Minderjährigen aufgrund einer terroristischen Straftat zu melden, damit die Bundesbehörde jederzeit einen Überblick über solche Ereignisse in der Schweiz hat. Dies würde auch eine gewisse Kohärenz zwischen der Strafverfolgung von Erwachsenen und Minderjährigen in diesem Bereich gewährleisten.

Die Arbeitsgruppe stellt schliesslich fest, dass sich auch Zuständigkeitsfragen im Zusammenhang mit gewalttätigem Extremismus stellen. Dieser kann als Basis einer Pyramide betrachtet werden, deren Spitze der Terrorismus ist. Es stellt sich daher die Frage, ob unter Umständen auch Fälle von gewalttätigem Extremismus in die Bundesgerichtsbarkeit fallen sollten. Die Arbeitsgruppe kommt jedoch zum Schluss, dass sich ihr Auftrag ausschliesslich auf Fragen im Zusammenhang mit den eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen bezieht. Will man den gewalttätigen Extremismus gesondert behandeln, ist auch das materielle Strafrecht betroffen. Zu fragen ist namentlich, ob in diesem Zusammenhang neue Strafbestimmungen geschaffen werden müssten. Hinzu kommt, dass die Frage, wie dem gewalttätigen Extremismus

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

begegnet werden soll, gegenwärtig im Rahmen der laufenden Revision des NDG diskutiert wird.⁶⁹ Geplant ist, die Vorlage im Jahre 2024 zuhanden des Parlaments zu verabschieden.⁷⁰ Die Ergebnisse dieser Diskussion sollten abgewartet werden.

7.2.2.3.3 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat anerkennt den grundsätzlichen Vorteil einer einheitlichen Zuständigkeitsregelung für spezifische Deliktgruppen. Die spezialisierten Behörden des Bundes haben im Rahmen der Strafverfolgung komplexer Kriminalitätsformen Erfahrung gesammelt und sind beispielsweise im Zusammenhang mit der Verfolgung von terroristischen Organisationen und Personen, die diese unterstützen, bereits heute in der Lage, erfolgreich und effizient entsprechende Strafverfahren zu führen.⁷¹ Eine Differenzierung in der Zuständigkeit bei Terrorismusdelikten bedarf daher einer sachlichen Begründung. Der Bundesrat erachtet daher die Prüfung einer zwingenden Bundeszuständigkeit nach Artikel 23 StPO für alle terrorismusbezogenen Straftaten des StGB, für welche die Zuständigkeit heute gemäss Artikel 24 Absatz 1 StPO geregelt ist, als sinnvoll. Der Bundesrat wird sich vertieft mit der Fragestellung auseinandersetzen und gegebenenfalls die nötigen Gesetzesänderungen vorlegen.

Hinsichtlich terroristisch motivierter Einzeltäter teilt der Bundesrat die Ansicht der Arbeitsgruppe, dass sie eine besondere Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden darstellen können. Wie von der Arbeitsgruppe vorweggenommen, ist die behördliche Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen in diesem Kontext entscheidend. Der Bundesrat bezweifelt jedoch den Mehrwert zusätzlicher Zuständigkeitskriterien wie die Schwere der Tat oder die persönlichen Umstände der Täterschaft. Diese zielen einerseits nicht darauf ab, die mutmasslich terroristische Zwecksetzung der Tat zu ermitteln. Andererseits können zusätzliche Zuständigkeitskriterien weitere prozedurale Hürden darstellen, anstatt zur Effizienz des Verfahrens beizutragen. Der Bundesrat lehnt deshalb eine Änderung der Zuständigkeit ab.

Der Bundesrat schliesst nicht aus, dass eine Meldepflicht der Kantone an die Bundesanwaltschaft bei der Eröffnung von Verfahren wegen Terrorismusdelikten zu einer Verbesserung der Terrorismusbekämpfung führt. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Prüfung einer Meldepflicht über das Mandat der Arbeitsgruppe und die im Postulat aufgeworfenen Fragen hinausgeht.

Was die Zuständigkeitsfragen im Zusammenhang mit gewalttätigem Extremismus anbelangt, so wird auf die Ausführungen unter Ziffer 7.2.3.3.3 verwiesen.

⁶⁹ Für Einzelheiten s. die Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. Mai 2022: Revision des Nachrichtendienstgesetzes: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung (abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen).

⁷⁰ S. Meilensteinplan betr. Revision des Nachrichtendienstgesetzes (abrufbar unter: www.vbs.admin.ch > Sicherheit > Nachrichtendienstgesetz > Meilensteine).

⁷¹ Botschaft Terrorismus-Übereinkommen, Ziff. 4.3.2.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

7.2.3 Übertragung weiterer Straftaten in die Kompetenz des Bundes

Es stellt sich die Frage, ob weitere Straftaten, die das Fachwissen und die Ressourcen der Bundespolizei, der Bundesanwaltschaft und/oder eine verstärkte interkantonale/internationale Zusammenarbeit erfordern, in die Zuständigkeit des Bundes übertragen werden sollen; und falls ja, auf der Grundlage welcher Kriterien.

7.2.3.1 Menschenhandel (Art. 182 StGB), Menschenschmuggel (Art. 116 Abs. 3 AuG)

7.2.3.1.1 Aktuelle Situation

Menschenhandel und Menschenschmuggel, die eine schwere Form grenzüberschreitender Kriminalität darstellen, unterliegen nicht der Bundesgerichtsbarkeit, ausser sie werden von einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB begangen und die Voraussetzungen von Artikel 24 Absatz 1 StPO sind erfüllt. Im einzigen Fall, der bisher vom Bundesstrafericht beurteilt wurde, hatte die Bundesanwaltschaft ein Verfahren eröffnet, da mehrere Personen der Förderung der Prostitution und des Menschenhandels im Rahmen einer kriminellen Organisation verdächtigt wurden.⁷²

Da Artikel 29 Absatz 1 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005⁷³ (Warschau-Konvention) die Vertragsstaaten auffordert, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um Personen oder Institutionen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu spezialisieren, wird in der Lehre die Frage diskutiert, ob die Schweiz ihre Gesetzgebung ändern sollte, um die strafrechtliche Verfolgung in diesem Bereich der Bundesanwaltschaft zu übertragen. Obwohl einige Argumente für eine Zentralisierung des Verfahrens sprechen, ist die Lehre mehrheitlich der Ansicht, dass die derzeitige Lösung angemessen ist. Die Polizeikräfte der Kantone verfügen heute oft über bessere Kenntnisse der von diesen Straftaten betroffenen Milieus (insb. des Rotlicht-Milieus) und die Instrumente der polizeilichen Zusammenarbeit sind wirksam.⁷⁴

7.2.3.1.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die derzeitige Regelung betreffend Menschenhandel und Menschenschmuggel grundsätzlich sachgerecht ist. Falls die kantonalen Staatsanwaltschaften der Auffassung sind, dass eine dieser Straftaten im Zusammenhang mit einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB steht, können sie den Fall an die Bundesanwaltschaft weiterleiten. In den anderen Fällen, d. h. wenn die Handlungen von einer Bande begangen werden, können die Kantone die Strafverfahren selbst durchführen.

Im Rahmen der Diskussion zu Artikel 24 StPO (s. unten Ziff. 7.3.2) hat die Arbeitsgruppe die Frage aufgeworfen, ob die Verfolgung dieser Straftaten nicht trotzdem den Bundesbehörden übertragen werden sollte, wenn es sich um einen Fall von nationaler oder internationaler Tragweite handelt, auch wenn die Gruppierung, von der sie ausgehen, nicht die Merkmale einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel

⁷² Entscheid des Bundesstraferichts vom 1. Dez. 2011, SK.2010.28.

⁷³ SR 0.311.543

⁷⁴ Perrin, La répression, S. 647 f.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

260^{ter} StGB aufweist. Ähnliche Überlegungen stellten sich in Bezug auf schwere Widerhandlungen gegen das BetmG. Dies könnte durch die Aufnahme der entsprechenden Strafbestimmungen in Artikel 24 Absatz 2 StPO geschehen, um sicherzustellen, dass die primäre Zuständigkeit bei den Kantonen verbleibt.

7.2.3.1.3 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Arbeitsgruppe, wonach die geltende Regelung in diesem Kontext sachgerecht und somit beizubehalten ist. Die Strafverfolgung und die Beurteilung von Menschenhandel sind primär Sache der Kantone. Ebenso liegen die operative Zuständigkeit für den Opferschutz sowie die ausländerrechtlichen Aspekte in der Zuständigkeit der Kantone. Diese zuständigen kantonalen Behörden, insbesondere ihre Polizeikörper, verfügen über unabdingbare Kenntnisse innerhalb und im Umfeld der von diesen Straftaten besonders betroffenen Milieus und können, stets im Sinne einer erfolgreichen und effizienten Strafverfolgung, Erkenntnisse aus dem täglichen Einsatz an der Front in ihre Arbeit einfließen lassen. Eine Strafverfolgungskompetenz des Bundes ist hingegen dann gegeben, wenn es sich bei der Täterschaft um eine kriminelle Organisation gemäss Artikel 260^{ter} StGB handelt. Auch dies erscheint dem Bundesrat inhaltlich folgerichtig und gerechtfertigt.

Der Bundesrat betont darüber hinaus, dass – neben der Frage der Zuständigkeit zur Strafverfolgung – der nationalen Koordination die notwendige Bedeutung beizumessen ist. Dies geht auch aus dem am 16. Dezember 2022 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel hervor.⁷⁵ So haben zum Beispiel 19 Kantone Kooperationsmechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Kantonale Runde Tische) eingerichtet, um die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Migrationsbehörden, Opferhilfestellen und Opferhilfeorganisationen zu verbessern. Daneben ist es ebenso essentiell, dass funktionierende Koordinationsstrukturen auf Bundesebene gewährleistet werden. Diese Koordinationsfunktion hat fedpol inne. Der Bundesrat erachtet es als massgeblich, dass die gesamtschweizerische Koordination weiterhin ausgeübt und die Entwicklung und Umsetzung eines gesamtschweizerischen Vorgehens angestrebt wird. Mit einer stärkeren nationalen Koordination können das Vorgehen der verschiedenen Akteure noch besser abgestimmt und die Rahmenbedingungen in der Bekämpfung von Menschenhandel in der föderalen Schweiz gestärkt werden. Ein koordiniertes, interdisziplinäres Vorgehen bildet das Fundament für eine wirksame Menschenhandelsbekämpfung. Eine Ausweitung der Bundeszuständigkeit in der Strafverfolgung in diesem Bereich erscheint hingegen weder notwendig noch angemessen.

⁷⁵ Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023-2027 (abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 16. Dezember 2022 betr. «Dritter Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023 bis 2027» > Dokumente).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

7.2.3.2 Verfahren gegen multinationale Unternehmen

7.2.3.2.1 Geltende Regelung

Die Unternehmensstrafbarkeit wurde am 1. Oktober 2003 eingeführt. Unter dem Siebten Titel des StGB wird in Artikel 102 StGB die Strafbarkeit eines Unternehmens begründet.⁷⁶

Beim Themenbereich der Verfahren gegen multinationale Unternehmen zielte die Diskussion insbesondere auf grosse internationale Korruptionsfälle gemäss Artikel 322^{septies} StGB (Bestechung fremder Amtsträger) ab. Diese Straftaten unterliegen laut Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe j StPO der Bundesgerichtsbarkeit, sofern sie von einem Behördenmitglied oder Angestellten des Bundes oder gegen den Bund verübt wurden. Ausserdem unterliegen solche Straftaten auch ohne Bezug zum Bund der Bundesgerichtsbarkeit, wenn sie entweder zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen worden sind (Art. 24 Abs. 1 Bst. a StPO) oder in mehreren Kantonen begangen worden sind und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Art. 24 Abs. 1 Bst. b StPO).

7.2.3.2.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe ist sich einig darüber, dass Schwierigkeiten bei Verfahren gegen multinationale Unternehmen nicht auf Zuständigkeitsprobleme zurückzuführen sind. Im Vordergrund sollten deshalb Sensibilisierungs- und Ausbildungsmassnahmen mit Blick auf die Anwendung von Artikel 102 StGB stehen.

Wie oben dargelegt, ist die Bundesanwaltschaft bereits heute für Wirtschaftsstraffälle gegen multinationale Unternehmen zuständig und führt in diesem Bereich Verfahren. Der Problemkreis ist in der Arbeitsgruppe vor allem deshalb diskutiert worden, weil es auf internationaler Ebene (insb. bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD) Tendenzen gibt, die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zu verbessern, indem multinationale Konzerne bestraft und die Verantwortung bei Mutter- und Tochtergesellschaften gesucht werden. Die Bundesanwaltschaft hat in diesem Bereich eine offensive Praxis entwickelt. Vor diesem Hintergrund ging die Arbeitsgruppe der Frage nach, ob die Bundesanwaltschaft eine treibende Kraft sein soll und ob es in den Kantonen dogmatische oder praktische Probleme bei Verfahren gegen Unternehmen gibt. An sich sind diese grossen Fälle schon heute durch Artikel 24 Absatz 1 StPO abgedeckt.

7.2.3.2.3 Haltung des Bundesrates

Da sich in der Praxis bezüglich der Zuständigkeit keine Probleme stellen, sieht der Bundesrat keinen Anlass, hier gesetzgeberisch tätig zu werden.⁷⁷ Allfälligen Schwierigkeiten in Bezug auf die Anwendbarkeit von Artikel 102 StGB ist, wie dies die Arbeitsgruppe zu Recht erwähnt, mit anderweitigen Massnahmen zu begegnen.

⁷⁶ Im Jahre 2003 war diese unter Art. 100^{quater} und Art. 100^{quinquies} aStGB geregelt.

⁷⁷ Auch aus dem Bericht «Strafbarkeit des Unternehmens» von Transparency International Schweiz vom 1. März 2021 ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass die Zuständigkeitsordnung Probleme bereite (s. insb. Ziff. 5.2.4.4; Bericht abrufbar unter: www.transparency.ch > News & Publikationen).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

7.2.3.3 Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259 StGB) und Landfriedensbruch (Art. 260 StGB)

7.2.3.3.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 259 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer öffentlich zu einem Verbrechen (Abs. 1) oder einem Vergehen mit Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen auffordert (Abs. 3).

Gemäss Artikel 260 StGB wird, wer an einer öffentlichen Zusammenrottung teilnimmt, bei der mit vereinten Kräften gegen Menschen oder Sachen Gewalttätigkeiten begangen werden, mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Beide Artikel sind nicht Teil des Deliktskatalogs von Artikel 23 oder 24 StPO und unterliegen damit nicht der Bundesgerichtsbarkeit.

7.2.3.3.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe sieht im Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) in erster Linie einen Auffangtatbestand, der aus Zuständigkeitsoptik kaum Probleme hervorruft. Das primäre Strafverfolgungsproblem liegt beim Gewaltextremismus. In diesem Zusammenhang geht es oft um Staatsschutzdelikte. Zu prüfen ist, ob allenfalls im Bereich Staatsschutzdelikte/Gewaltextremismus die Bundeszuständigkeit punktuell ausgedehnt werden muss. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Artikel 259 StGB (Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit).

7.2.3.3.3 Haltung des Bundesrates

Unter Extremismus versteht der Bundesrat jene politischen Richtungen, welche die Werte der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaats ablehnen. Als extremistisch werden im Allgemeinen Bewegungen und Parteien, Ideen sowie Einstellungs- und Verhaltensmuster bezeichnet, die den demokratischen Verfassungsstaat, die Gewaltenteilung, das Mehrparteiensystem und das Recht auf Opposition ablehnen.⁷⁸

Gewalttätige Extremisten (z. B. Links- oder Rechtsextreme) verüben, fördern oder befürworten zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten (Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG). Dabei geht es namentlich um folgende Strafbestimmungen: Tötlichkeiten (Art. 126 StGB), einfache und schwere Körperverletzung (Art. 122, 123 StGB), Raufhandel (Art. 133 StGB), Angriff (Art. 134 StGB), Gewaltdarstellung (Art. 135 StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB), Sachbeschädigung (Art. 144 StGB), Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB), Brandstiftung (Art. 221 StGB), Verursachung einer Explosion (Art. 223 StGB), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 StGB), öffentlicher Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259 StGB) und Landfriedensbruch (Art. 260 StGB). Diese Strafbestimmungen liegen – mit Ausnahme der Sprengstoffdelikte (Art. 224 StGB) – grundsätzlich in der kantonalen Strafverfolgungskompetenz.⁷⁹

⁷⁸ Bericht Glanzmann-Hunkeler, Ziff. 2.

⁷⁹ Bericht Glanzmann-Hunkeler, Ziff. 4.5.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Mit Blick auf den Staatsschutz stellt die Arbeitsgruppe die Frage, ob nicht gewisse Straftaten der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt werden müssten, wenn sie im Zusammenhang mit Gewaltextremismus stehen. Ein solches Anknüpfungskriterium erscheint dem Bundesrat jedoch kaum praktikabel, da damit ein irgendwie gearteter Bezug einer Straftat zu gewalttätigem Extremismus bereits eine Strafverfolgungskompetenz des Bundes begründen würde. Zudem muss bei der strafrechtlichen Beurteilung im Bereich des gewalttätigen Extremismus stark auf das subjektive Element, das heisst auf die Absicht des Täters abgestellt werden. Diese Konstellation, nämlich die grosse Bedeutung der inneren Beweggründe des Täters, findet sich zwar auch im Bereich der strafrechtlichen Ahndung des Terrorismus; dort allerdings mit dem Unterschied, dass spezifische Strafbestimmungen mit objektivierten Elementen geschaffen wurden (z. B. gegen spezifische terroristische Organisationen sowie gegen deren Unterstützung resp. die Beteiligung daran oder entsprechende Finanzierungshandlungen), wodurch das subjektive Element in seiner Bedeutung relativiert wurde.

Diverse der oben genannten Straftaten fallen jedoch bereits unter die Bundesgerichtsbarkeit, wenn sie staatsschutzrelevant sind; so z. B. wenn die Straftaten gegen Leib und Leben oder gegen die Freiheit gegen Magistratspersonen oder Mitglieder der Bundesversammlung gerichtet sind (Art. 23 Abs. 1 Bst. a StPO) oder wenn es sich um strafbare Handlungen gegen die öffentliche Gewalt handelt, die sich gegen den Bund oder die Behörden des Bundes richten (Art. 23 Abs. 1 Bst. g StPO).

Zudem kann die Beteiligung an oder Unterstützung einer gewalttätig-extremistischen Organisation (inkl. Gruppierung), die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen, unter die Strafbestimmung «Kriminelle und terroristische Organisationen» (Art. 260^{ter} StGB) fallen, die unter den Voraussetzungen von Artikel 24 Absatz 1 StPO die Bundesgerichtsbarkeit begründet.

Zielen extremistische Aktivitäten sogar darauf ab, mit Gewalt u.a. die Verfassung des Bundes abzuändern oder die verfassungsmässigen Behörden des Bundes abzusetzen oder ausserstand zu setzen, ihre Gewalt auszuüben (Hochverrat, Art. 265 StGB), oder die verfassungsmässige Ordnung der Eidgenossenschaft rechtswidrig zu stören oder zu ändern (Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung, Art. 275 StGB), so unterstehen solche strafbaren Handlungen gemäss geltendem Recht ebenfalls der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23 Abs. 1 Bst. h StPO).

Werden im Rahmen von gewaltextremistischen Aktivitäten strafbare Handlungen begangen, die sowohl der Bundesgerichtsbarkeit (z. B. versuchte Drohung gegen den Bundesrat oder Parlamentarier des Bundes) als auch der kantonalen Gerichtsbarkeit unterliegen (z. B. Öffentlicher Aufruf zu Verbrechen oder Gewalttätigkeiten), so kann die Bundesanwaltschaft die Vereinigung der Verfahren in der Hand der Bundesbehörden oder kantonalen Behörden anordnen (Art. 26 StPO).⁸⁰

⁸⁰ Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 28. Juli 2022, BB.2021.192, in dem es (losgelöst von Gewaltextremismus) um versuchte Drohung (Art. 180 i.V.m. Art. 22 StGB) zum Nachteil eines Bundesrates sowie um öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder Gewalt (Art. 259 StGB) auf Facebook ging.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Die Strafbestimmungen «Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit» (Art. 259 StGB) und «Landfriedensbruch» (Art. 260 StGB) könnten aus Gründen des Staatsschutzes dann der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt werden, sofern sie sich gegen den Bund richten. Dies schlug der Bundesrat bereits im Jahre 1979 anlässlich der Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Gewaltverbrechen) vor.⁸¹ Allerdings lehnten die eidgenössischen Räte diese Erweiterung ab. Die Strafverfolgungskompetenz der Kantone solle im Interesse einer möglichst einfachen und raschen Erledigung solcher Fälle beibehalten werden.⁸² Diese Überlegung gilt nach wie vor. Denn die wirksame Bekämpfung von extremistischen Gewalttaten ist nicht zuletzt abhängig von einer effizienten Einleitung und Durchführung von Strafverfahren.

Mit Annahme des Postulats 21.4598 Marti Min Li «Auslegeordnung Terrorismus- und Extremismusbekämpfung» am 8. Juni 2022 wurde der Bundesrat – wie unter Ziffer 5.5 erwähnt – zudem beauftragt, in einem Bericht darzulegen, welche Ebenen und Organe für welche Formen von Terrorismus- und Extremismusbekämpfung zuständig sind und welche gesetzlichen Grundlagen dafür jeweils gegeben sind. Dabei geht es um die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Kompetenzen beispielsweise von Bundespolizei und kantonalen Polizeien, Bundespolizei und Nachrichtendienst, sowie zur Strafjustiz.

Hinzu kommt, dass die Frage, wie dem gewalttätigen Extremismus begegnet werden soll, gegenwärtig im Rahmen der laufenden Revision des NDG diskutiert wird. Die Ergebnisse dieser Diskussion sollten – wie unter Ziffer 7.2.2.3.3 dargelegt – abgewartet werden.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass der Bundesrat Organisationen des gewalttätigen Extremismus nach geltendem Recht verbieten kann – wenn auch unter sehr strengen Voraussetzungen – und dass für die Strafverfolgung der Bund zuständig ist, wenn sich jemand an einer solchen verbotenen Organisation beteiligt, sie unterstützt, für sie anwirbt oder sie anderswie fördert (Art. 74 NDG).

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat der Auffassung, dass eine punktuelle Erweiterung der Bundesgerichtsbarkeit in Bereich der Staatsschutzdelikte aktuell nicht angezeigt ist.

7.2.3.4 Rechtshilfe

7.2.3.4.1 Aktuelle Situation

Unter Rechtshilfe versteht man sowohl die Rechtshilfe zwischen den schweizerischen Strafbehörden als auch die internationale Rechtshilfe. Auch wenn dies nicht direkt mit der sachlichen Zuständigkeit zu tun hat, kann dieser Punkt bei der Frage, wem ein Fall zugewiesen werden soll, von gewisser Bedeutung sein. Die Komplexität der internationalen Zusammenarbeit ist auch einer der Gründe, die dazu führen können, dass

⁸¹ Botschaft Gewaltverbrechen, Ziff. 42 (Kommentierung zu Art. 340 Ziff. 1 StGB).

⁸² BSK StPO-Daniel Kipfer/Giusep Nay/Marc Thommen, Art. 23 N 13; AB S 1981 285, AB N 1981 967.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

gewisse Kantone ihre Fälle der Bundesanwaltschaft übertragen.⁸³ Gewisse Gesetzesbestimmungen weisen der Bundesanwaltschaft auch eine Koordinationsrolle zwischen den Kantonen zu.⁸⁴

Die nationale Rechtshilfe ist in den Artikeln 43 ff. StPO geregelt. Diese Bestimmungen verpflichten die Behörden des Bundes und der Kantone insbesondere dazu, sich gegenseitig Rechtshilfe zu leisten, um Straftaten nach Bundesrecht zu verfolgen und zu beurteilen. Die Behörden verkehren direkt miteinander. Über Konflikte zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone sowie zwischen den Behörden verschiedener Kantone entscheidet das Bundesstrafergericht. Die internationale Rechtshilfe beruht teils auf dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981⁸⁵ (Rechtshilfegesetz, IRSG), teils auf internationalen Abkommen.⁸⁶ Sie ist als Unterstützung zu verstehen, welche die Behörden des ersuchten Staates der Justiz des ersuchenden Staates gewähren, indem sie auf ihrem Hoheitsgebiet Verfahrenshandlungen oder andere Amtshandlungen vornehmen und das Ergebnis den ersuchenden ausländischen Behörden zur Verwendung in einem bestimmten Strafverfahren mitteilen.⁸⁷ Das IRSG dient auch als Grundlage für die Zusammenarbeit der Polizeibehörden (Art. 75a IRSG). Da ein grosser Teil der von der Bundesanwaltschaft bearbeiteten Fälle eine internationale Komponente aufweist, wurde dort eine Abteilung geschaffen, die sich auf diesen Bereich spezialisiert hat.⁸⁸

7.2.3.4.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass die Rechtshilfe eines der wichtigsten und sensibelsten Themen innerhalb der Strafverfolgung ist. Die Lösung vieler Fälle hängt stark von der Qualität der Rechtshilfe und ihrer Flexibilität ab. Die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsteams und die Möglichkeit, Informationen frühzeitig zu übermitteln, sind Elemente, welche die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden erleichtern können. Die Arbeitsgruppe ist sich bewusst, dass es nicht Ziel des vorliegenden Berichts ist, Empfehlungen in diesem Bereich zu formulieren, möchte aber dennoch daran erinnern, dass die Frage der materiellen Zuständigkeit nicht völlig von der Frage der Rechtshilfe abgekoppelt werden kann.

7.2.3.4.3 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat teilt die Ansicht der Arbeitsgruppe, dass die Rechtshilfe häufig ein Kernstück einer erfolgreichen Strafverfolgung darstellt und deshalb auf effektive Instrumente angewiesen ist. Diesem Anliegen trägt die Einführung der dynamischen

⁸³ Tätigkeitsbericht der Bundesanwaltschaft 2020, «Einleitung» Ziff. 4.1 (abrufbar unter: www.bundesanwaltschaft.ch > Tätigkeitsberichte > Tätigkeitsberichte der BA).

⁸⁴ S. Art. 36 des Bundesgesetzes vom 20.07.1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG, SR **514.54**).

⁸⁵ SR **351.1**

⁸⁶ Für Details s. Wegleitung des Bundesamtes für Justiz, «Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen», 2009, Ziff. 1.4 (abrufbar unter: www.rhf.admin.ch > Strafrecht > Wegleitungen, Checklisten, Rundschreiben > Beweiserhebung > Wegleitung Strafsachen).

⁸⁷ S. Wegleitung des Bundesamtes für Justiz, a.a.O., Ziff. 1.3.2.

⁸⁸ Abteilung «Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität».

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Rechtshilfe im Zusammenhang mit Terrorismus und organisierter Kriminalität Rechnung (Art. 80a^{bis} ff. IRSG), welche der Verbrechensprävention eine grössere Bedeutung einräumt und die internationale Zusammenarbeit effizienter gestaltet als bisher.⁸⁹

7.2.4 Überführung von «Massengeschäften» oder «Bagatellfällen» in die kantonale Kompetenz

7.2.4.1 Ausgangslage

Artikel 23 Absatz 1 StPO unterstellt in den Buchstaben a–l diverse Delikte der Bundesgerichtsbarkeit. Es handelt sich vorwiegend um politische Delikte und solche gegen die Interessen des Bundes. Diese Delikte umfassen die ganze Bandbreite von schwerster Delinquenz bis hin zu Delinquenz mit Bagatelldeliktcharakter.

Die Arbeitsgruppe diskutierte die Frage, ob bestimmte Delikte, sofern sie in grosser Zahl vorkommen oder Bagatelldeliktcharakter aufweisen, in die primäre Zuständigkeitskompetenz der Kantone überführt werden sollen; dies insbesondere mit Blick auf einen der Grundgedanken der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen, dass nur Formen schwerer Kriminalität der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen sollen,⁹⁰ sowohl zwecks Entlastung der Bundesanwaltschaft als auch aus Gründen der Verfahrenseffizienz.

Die Thematik wird nachfolgend anhand zweier Beispiele veranschaulicht.

7.2.4.2 Sprengstoffdelikte

Gemäss Artikel 224 Absatz 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft, wer vorsätzlich und in verbrecherischer Absicht durch Sprengstoffe oder giftige Gase Leib und Leben von Menschen oder fremdes Eigentum in Gefahr bringt. Ist nur Eigentum in unbedeutendem Umfange gefährdet worden, so kann auf Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe erkannt werden (Art. 224 Abs. 2 StGB). Vorbereitungshandlungen zu den Sprengstoffdelikten werden nach Artikel 226 StGB bestraft.

Im StGB wird der Begriff Sprengstoff nicht definiert. Sprengmittel (Sprengstoffe und Zündmittel) werden aber praxismässig in Anlehnung an Artikel 4–7 des Bundesgesetzes über explosionsgefährliche Stoffe vom 25. März 1977⁹¹ (SprstG) definiert, wobei letztlich für deren Qualifikation die Artikel 224 ff. StGB massgeblich sind.⁹² Entscheidend ist, dass die Bestimmung der Sprengstoffe in der Zerstörung liegt, ob sie nun friedlichen oder kriegerischen Zwecken dienen.⁹³ Pyrotechnische Gegenstände fallen laut der Legaldefinition von Artikel 7 SprstG nicht unter den Sprengstoffbegriff, werden aber von Artikel 224 StGB erfasst, wenn sie sich bei entsprechender Verwendung wegen der in ihnen enthaltenen Substanzen zum Zerstören eignen.⁹⁴ Ein bestimmtes Präparat oder Erzeugnis ist nicht schon deshalb kein Sprengstoff, weil es

⁸⁹ Botschaft Terrorismus-Übereinkommen, Ziff. 4.4.1; in Kraft seit 1. Juli 2021 (AS **2021** 360).

⁹⁰ S. dazu z. B. die Rückführung der Kompetenz zur Strafverfolgung der Fälschung von Autobahnvignetten vom Bund zu den Kantonen (AS **2017** 6559; in Kraft seit dem 1. Jan. 2018).

⁹¹ SR **941.41**

⁹² BSK StGB-Bruno Roelli, Art. 224 N 4.

⁹³ Stratenwerth/Bommer, BT/2, § 29 N 15.

⁹⁴ PK StGB, Stefan Trechsel/Anna Coninx, Art. 224 N 2.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

von Artikel 5 Absatz 2 SprstG nicht erfasst oder von diesem Gesetz als pyrotechnischer Gegenstand bezeichnet wird. Die Bestimmung ist nicht ausschlaggebend, sondern nur die Eignung zur Zerstörung, das heisst ob bei der Explosion des Stoffes gefährliche zerstörerische Kräfte freigesetzt werden können. Die Substanzen müssen allerdings zur Explosion bestimmt sein, denn wer nicht zur Explosion bestimmte Stoffe zur Explosion bringt, macht sich nach Artikel 223 StGB strafbar.⁹⁵

Dies hat zur Folge, dass z. B. nicht nur Sprengstoffanschläge gegen Einrichtungen des Bundes oder wichtige Infrastrukturen von nationaler Bedeutung, sondern bereits die Sprengung von Robidog-Behältern, Briefkästen, Parkuhren und ähnlichen Einrichtungen mittels Pyrotechnik die Bundesgerichtsbarkeit begründen. Historisch gründet diese Bundeszuständigkeit auf dem Sprengstoffgesetz von 1894,⁹⁶ das erstmals Sprengstoff-Strafbestimmungen schuf. Es wurde vor dem Hintergrund anarchistischer Umtriebe in der Schweiz und im Ausland geschaffen, um «mit unerbittlicher Strenge gegen anarchistische Umtriebe einzuschreiten und das anarchistische Verbrechen mit schweren Strafen zu bedrohen».⁹⁷ Seinerzeit war somit das Tatmittel des Sprengstoffs eng mit der politischen Zweckrichtung dieser Straftaten verknüpft.⁹⁸

7.2.4.3 Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) und Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB)

Gemäss Artikel 285 StGB (Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte) wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft, wer eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten durch Gewalt oder Drohung an einer Handlung, die innerhalb ihrer Amtsbefugnisse liegt, hindert, zu einer Amtshandlung nötigt oder während einer Amtshandlung tätlich angreift. In leichten Fällen kann auf Geldstrafe erkannt werden (Ziff. 1). Der gleichen Strafdrohung unterliegt, wenn die Tat von einem zusammengerotteten Haufen begangen wird (Ziff. 2 Abs. 1). Der Teilnehmer, der Gewalt an Personen verübt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu drei Jahren bestraft (Abs. 2); derjenige, der Gewalt an Sachen verübt, mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu drei Jahren oder Geldstrafe nicht unter 90 Tagessätzen (Abs. 3).⁹⁹ Artikel 286 StGB (Hinderung einer Amtshandlung) statuiert, dass wer eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten an einer Handlung hindert, die innerhalb ihrer Amtsbefugnisse liegt, mit Geldstrafe bis zu 30 Tagessätzen bestraft wird.

Für beide genannten Artikel gilt in Bezug auf den Beamtenbegriff seit 1. Januar 2010¹⁰⁰ ein weiterer Anwendungsbereich: Als Beamte gelten nunmehr auch Angestellte von Unternehmen nach dem Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957¹⁰¹ (EBG),

⁹⁵ BSK StGB-Bruno Roelli, Art. 224 N 4.

⁹⁶ In der Fassung vom 12. Apr. 1894; BBl **1894** II 349.

⁹⁷ Botschaft vom 18. Dez. 1893 über den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend Verbrechen gegen die öffentliche Sicherheit im Gebiet der Eidgenossenschaft (BBl **1893** V 761, 762).

⁹⁸ Näher zum Ursprung der Sprengstoff-Strafbestimmungen, Urteil des Bundesgerichts vom 27. April 2022, 6B_795/2021 E. 2.1.

⁹⁹ Die Strafdrohung wurde im Rahmen des vom Parlament beschlossenen Bundesgesetzes vom 17. Dez. 2021 über die Harmonisierung der Strafraumen geändert. Die Änderung ist am 1. Juli 2023 in Kraft getreten (AS **2023** 259).

¹⁰⁰ Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Bahnreform 2, AS **2009** 5597.

¹⁰¹ SR **742.101**

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

dem Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009¹⁰² (PBG) und dem Gütertransportgesetz vom 19. Dezember 2008¹⁰³ (GütG) sowie Angestellte der nach dem Bundesgesetz vom 18. Juni 2010¹⁰⁴ über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr mit Bewilligung des Bundesamts für Verkehr beauftragten Organisationen (BGST / Art. 285 Ziff. 1 Abs. 2 StGB). Gemäss herrschender Lehre und Praxis können zudem die Angestellten von privaten Sicherheitsfirmen ebenfalls als (funktionelle) Bundesbeamte gelten, sofern sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Bundes betraut sind.¹⁰⁵

Bundesstraftgerichtsbarkeit liegt gemäss Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe h StPO dann vor, wenn sich die Tat namentlich gegen die Bundesgewalt richtet. Der Begriff «Bundesgewalt» umfasst Bundesbehörden und Bundesbeamte.¹⁰⁶

So begründen nicht nur Straftaten gegen Magistratspersonen (wie z. B. Bundesräte und Bundesrätinnen oder Richter und Richterinnen des Bundesgerichts), sondern auch solche gegen einen Zugbegleiter der Schweizerischen Bundesbahn (SBB) eine Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23 Abs. 1 Bst. h StPO).

Das mag auf den ersten Blick den Vorteil haben, dass sich auch dann keine Fragen zur örtlichen Zuständigkeit stellen, wenn ein Zugbegleiter in einem schnell fahrenden Zug bedroht wird, der ständig Kantonsgrenzen überschreitet. Allerdings ist zu bedenken, dass die örtliche Zuständigkeit in fahrenden Zügen auch bei anderen Delikten zu bestimmen ist, etwa bei einem Diebstahl. Insofern würden sich keine grundsätzlich neuen Probleme ergeben, wenn statt der Bund die Kantone für die Verfolgung und Beurteilung von Gewalt und Drohung gegen Zugbegleiter der SBB zuständig wären.

7.2.4.4 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Es besteht Einigkeit darüber, dass es bei Artikel 23 Absatz 1 StPO diverse Delikte gibt, bei denen die Prüfung und gegebenenfalls (Neu-)Festlegung der grundsätzlichen Zuständigkeit (Bund oder Kanton) sinnvoll ist; dies namentlich im Bereich der Massen- und/oder Bagatelldelinquenz, die nicht Formen schwerer Kriminalität betreffen (s. auch Ziff. 5.1).

Dass die Bundesanwaltschaft gemäss geltendem Recht Fälle an die Kantone delegieren kann (Art. 25 StPO), macht die Anpassung der Zuständigkeit aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht unnötig. Denn die Bundesanwaltschaft nutzt diese Möglichkeit in Absprache mit den Kantonen grundsätzlich nicht mehr. Eine Delegation an die Kantone erscheint kaum angezeigt, weil die Bundesanwaltschaft ja heute die Möglichkeit

¹⁰² SR 745.1

¹⁰³ SR 742.41

¹⁰⁴ SR 745.2

¹⁰⁵ Vorausgesetzt wird allerdings, dass die Übertragung der Aufgaben auf einer hinreichenden formell-gesetzlichen Grundlage beruht. Das Bundesgericht verneinte das Vorliegen einer solchen im Falle der Übertragung von Sicherheitsaufgaben in einem Bundesasylzentrum an Personal der Securitas AG (Urteil des Bundesgerichts 6B_947/2022 vom 6. Dez. 2022, E.3), weshalb die eingesetzten Mitarbeitenden der Securitas AG nicht als Beamte i.S.v. Art. 110 Abs. 3 StGB zu qualifizieren waren. Demzufolge waren die Tatbestände von Art. 285 f. und 312 StGB nicht anwendbar und eine Bundeszuständigkeit gemäss Art. 23 Abs. Bst. h und j StPO fiel ausser Betracht.

¹⁰⁶ BSK StPO-Stephan Schlegel, Art. 23 N 11.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

hat, einfache und leichtere Fälle mittels Strafbefehls zu erledigen. Zudem erscheint eine Delegation in einfachen Fällen und Massendelikten aus Gründen der Verfahrensökonomie nicht sinnvoll und erwünscht.

Deshalb soll geprüft werden, ob und welche Bundeszuständigkeiten gemäss Artikel 23 Absatz 1 StPO an die Kantone übertragen werden könnten. Soweit die fraglichen Delikte keine Relevanz für den Staatsschutz haben (wie etwa bei Gewalt und Drohung gegen Zugbegleiter der SBB oder privates [Bewachungs-]Personal, das im Auftrag des Bundes handelt), könnte die Zuweisung in die kantonale Kompetenz ohne Einschränkung erfolgen. Dasselbe gilt für Sprengstoffdelikte ohne politischen Hintergrund. Allerdings wäre ein Mechanismus vorzusehen, damit ein zunächst von einem Kanton behandelter Fall von der Bundesanwaltschaft (weiter)geführt werden könnte, sobald sich eine Relevanz für den Staatsschutz ergibt. Konkret wäre eine Mitteilungspflicht der kantonalen Strafbehörden an die Bundesanwaltschaft vorzusehen, sobald ein Sprengstoff-Fall staatsschutzrelevant sein könnte.

7.2.4.5 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat erachtet das Anliegen der Arbeitsgruppe als berechtigt, wonach überprüft werden soll, ob und welche Delikte im Bereich der traditionellen Bundesstrafsachen (Art. 23 Abs. 1 StPO) in die originäre Strafverfolgungskompetenz der Kantone übertragen werden könnten. Denn die Zuständigkeitsregelung in Artikel 23 Absatz 1 StPO¹⁰⁷ wurde, soweit ersichtlich, bislang noch nie umfassend materiell überprüft.¹⁰⁸ Es erfolgten einzig punktuelle Anpassungen,¹⁰⁹ wobei die Bundeszuständigkeit im Bereich der traditionellen Bundesstrafsachen im Laufe der Zeit erweitert wurde,¹¹⁰ eine Aufhebung der Zuständigkeiten dagegen nur in kleinem Umfang stattfand; dies insbesondere im Bereich der Massendelinquenz. Die Lehre hat denn auch bereits vor Jahren auf den Reformbedarf bezüglich dieser Bundeszuständigkeiten hingewiesen.¹¹¹

Es fragt sich jedoch, welches Kriterium oder welche Kriterien massgebend für eine Übertragung einer Strafsache in die originäre kantonale Strafverfolgungskompetenz

¹⁰⁷ Früher Art. 340 resp. Art. 336 aStGB.

¹⁰⁸ Del Ponte/Roschacher/Bänziger, Zusammenarbeit, S. 250 und 363; in Bezug auf die Effizienz-Vorlage s. Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 28; in Bezug auf die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts s. Bänziger, in: Kommentierte Textausgabe StPO, S. 22.

¹⁰⁹ So wurde die Bundesgerichtsbarkeit per 1. Oktober 1982 ausgedehnt auf gewisse schwerwiegende strafbare Handlungen, die gegen völkerrechtlich geschützte Personen gerichtet sind, auf gewisse Vermögensdelikte im Zusammenhang mit diplomatischen und konsularischen Einrichtungen, auf die Geiselnahme zur Nötigung von Bundesbehörden und auf strafbare Handlungen gegen den öffentlichen Frieden (Art. 340 Ziff. 1 1.–3. Lemma aStGB). Der Völkermord (Art. 264 StGB) wurde per 15. Dezember 2000 der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt (Art. 340 Ziff. 2 aStGB). Die Artikel 226^{bis} StGB (Gefährdung durch Kernenergie, Radioaktivität und ionisierende Strahlen) und Artikel 226^{ter} StGB (Strafbare Vorbereitungshandlungen) folgten per 1. Februar 2005 (Art. 340 Ziff. 1 4. Lemma aStGB). Seit 1. Januar 2007 sind das Fälschen von Fahrausweisen oder Belegen des Postzahlungsverkehrs von der Bundesgerichtsbarkeit ausgenommen (Art. 336 Abs. 1 Bst. f aStGB); seit 1. Januar 2018 auch das Fälschen von Autobahnvignetten (Art. 23 Abs. 1 Bst. e StPO).

¹¹⁰ CR CPP-David Bouverat, Art. 23 N 2.

¹¹¹ Del Ponte/Roschacher/Bänziger, Zusammenarbeit, S. 251; Bänziger, Kommentierte Textausgabe StPO, S. 22.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

sein sollen. Die Arbeitsgruppe nennt in diesem Zusammenhang folgende Kriterien: Massen-¹¹² und Bagatelldelikte, keine Relevanz für den Staatsschutz.

Der Begriff der «Massendelikte» (Massendelinquenz) wird in der Praxis in unterschiedlichem Kontext verwendet. Eine genaue Definition, was unter dem Begriff zu verstehen ist, existiert jedoch nicht. Jedoch dürften darunter Delikte minderer Schwere fallen, die alltäglich sind, häufig auftreten und in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht einfach sind (z. B. einfache Verletzungen von Verkehrsregeln nach Art. 90 Abs. 1 Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958¹¹³ [SVG]).¹¹⁴ Diese Delikte können im Rahmen des Ordnungsbussen- oder Strafbefehlsverfahren erledigt werden.

Auch der Begriff «Bagatelldelikte» wird nicht einheitlich verwendet, und es existiert keine genaue Definition. Artikel 132 Absatz 3 StPO liefert in diesem Zusammenhang einen Anhaltspunkt, wonach ein Bagatellfall jedenfalls nicht mehr vorliegt, wenn eine Freiheitsstrafe von vier Monaten oder eine Geldstrafe von mehr als 120 Tagessätzen zu erwarten ist. Ein Delikt kann auf der einen Seite wegen seiner geringen abstrakten Strafdrohung Bagatelldeliktcharakter aufweisen (echtes Bagatelldelikt; Übertretungen nach Art. 103 StGB). Auf der anderen Seite können auch Vergehen oder sogar Verbrechen aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall Bagatelldeliktcharakter aufweisen (unechtes Bagatelldelikt). Der Gesetzgeber trägt diesem Umstand z. B. durch einen niederen unteren Strafrahmen, der Möglichkeit der Unterschreitung des unteren Strafrahmens und durch die Möglichkeit der Strafbefreiung oder der Verfahrenseinstellung Rechnung.¹¹⁵ Ein Bagatelldelikt kann in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht einfacher oder aber auch komplexer Natur sein. Dies zeigt, dass die Begriffe «Massendelikte» und «Bagatelldelikte» nicht gleichgesetzt werden können. «Massendelikte» haben Bagatelldeliktcharakter, aber Delikte mit Bagatelldeliktcharakter stellen nicht in jedem Fall Massendelikte dar.

Staatsschutzdelikte sind Delikte, die sich vornehmlich gegen den Bund richten (politische Delikte) oder dessen Interessen stark berühren.

Für die Unterstellung von Straftaten unter die Gerichtsbarkeit des Bundes waren bislang vor allem folgende Gesichtspunkte bestimmend: die Wahrung der Sicherheit des Landes; der Schutz von Einrichtungen und Funktionen des Bundesstaates, der Träger von Bundesämtern und ihrer Integrität; der nahe Zusammenhang mit der Verwaltungs- oder doch Aufsichtstätigkeit des Bundes und der Schutz der Allgemeinheit vor besonderen Gefahrenquellen; öffentliche Interessen des Landes an einem einheitlichen Verfahrensrecht¹¹⁶ sowie völkerrechtliche Verpflichtungen.¹¹⁷

¹¹² So verzeichnete die Bundesanwaltschaft in den letzten fünf Jahren durchschnittlich rund 633 Neueingänge betr. Massengeschäfte im Bereich Staatsschutz (d. h. Falschgeld, Sprengstoff, Delikte gegen Beamte / 2018: 586 / 2019: 688 / 2020: 652 / 2021: 623 / 2022: 617; s. Bericht der Bundesanwaltschaft über ihre Tätigkeit im Jahre 2022 an die Aufsichtsbehörde, S. 58; abrufbar unter: www.bundesanwaltschaft.ch > Tätigkeitsberichte der BA).

¹¹³ SR 741.01

¹¹⁴ Merki, Untersuchungsgrundsatz, S. 12 ff.

¹¹⁵ BSK StGB-Franz Riklin, Art. 52 N 3 ff.

¹¹⁶ Peter, Bundesgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit, S. 166 ff.

¹¹⁷ Trechsel, KK-StGB, Art. 340 N 1.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Der Bundesrat ist aufgrund des Gesagten der Ansicht, dass in erster Linie das Kriterium der Staatsschutzrelevanz massgebend für die Frage der Übertragung sein sollte, ungeachtet dessen, ob es sich um ein Massen- und/oder Bagatelldelikt handelt. Ist ein Delikt relevant für den Staatsschutz, so gehört es nach Ansicht des Bundesrates in die Strafverfolgungskompetenz des Bundes.

Prüft man den Deliktskatalog von Artikel 23 Absatz 1 StPO unter diesem Aspekt, so ergibt sich Folgendes:

- **Buchstabe a**

Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben (Art. 111–136 StGB), Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit (Art. 180–186 StGB), Raub (Art. 140 StGB), Erpressung (Art. 156 StGB), sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB) und Vergewaltigung (Art. 190 StGB) unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit, sofern sie gegen völkerrechtlich geschützte Personen, gegen Magistratspersonen des Bundes, gegen Mitglieder der Bundesversammlung, gegen die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt oder deren Stellvertreter gerichtet sind.

Die Straftaten, die gegen völkerrechtlich geschützte Personen verübt wurden, unterstehen mit Blick auf die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtung durch den Bund und der Einheitlichkeit der Strafverfahren der Bundesgerichtsbarkeit.¹¹⁸ Die Straftaten gegen Magistratspersonen des Bundes, gegen Mitglieder der Bundesversammlung sowie gegen die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt (und deren Stellvertreter) unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit insbesondere deshalb, weil diese Straftaten die genannten Personen an der Ausübung ihrer Amtstätigkeit hindern können (Sicherstellung des Funktionierens der obersten Bundesgewalten).¹¹⁹ Es ist daher nicht angezeigt, Straftaten in diesem Bereich in die kantonale Strafverfolgungskompetenz zu überführen.

- **Buchstabe b**

Diverse strafbare Handlungen gegen das Vermögen (Art. 137–141, 144, 160 und 172^{ter} StGB) unterliegen der Bundesgerichtsbarkeit, sofern sie Räumlichkeiten, Archive oder Schriftstücke diplomatischer Missionen und konsularische Posten betreffen. Wie bei den völkerrechtlich geschützten Personen ist auch in diesem Bereich eine kantonale Strafverfolgungskompetenz nicht angezeigt.

- **Buchstabe c**

Die Geiselnahme nach Artikel 185 StGB zur Nötigung von Behörden des Bundes oder des Auslandes in der Bundesgerichtsbarkeit zu belassen, ist mit Blick auf das oben Gesagte ebenfalls sachgerecht (s. oben Bst. a und b).

¹¹⁸ Botschaft Gewaltverbrechen, Ziff. 42 (Kommentierung zu Art. 340 Ziff. 1).

¹¹⁹ Botschaft Garantien, Ziff. X (Kommentierung zu Art. 4).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

• Buchstabe d

Verbrechen und Vergehen der Artikel 224–226^{ter} StGB unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

Die oben (Ziff. 7.2.4.2) dargestellte Rechtslage entspricht jener zum Zeitpunkt der Diskussionen in der Arbeitsgruppe. Seither hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zu den Sprengstoffdelikten jedoch in einem wesentlichen Punkt geändert, der auch Auswirkungen auf die Zuständigkeitsordnung hat: In BGE 148 IV 247 hat sich das Bundesgericht in Bezug auf Artikel 224 StGB in Änderung der Rechtsprechung von der bisher vertretenen «Individualtheorie» abgewandt und stattdessen der sog. «Repräsentationstheorie» angeschlossen. Demnach muss es sich bei der tatbestandlichen konkreten Gefährdung von Leib und Leben von Menschen oder von fremdem Eigentum zugleich um eine *Gemeingefahr* handeln. Eine Gemeingefahr liegt nur dann vor, wenn der gefährdete Mensch, bzw. das gefährdete Eigentum, die Allgemeinheit repräsentiert, d. h. nicht von vornherein individuell ausgewählt, sondern vom Zufall bestimmt ist¹²⁰ (BGE 148 IV 247, E. 2.2 m.w.H.). Im konkreten Fall hat das Bundesgericht in Bezug auf die Sprengung einer Geschwindigkeitsmessenanlage eine Gemeingefahr und mithin die Anwendung der Artikel 224 f. StGB in Anwendung der Repräsentationstheorie verneint.

Damit fallen inskünftig nur noch Sprengstoffdelikte unter Artikel 224 ff. StGB, welche als gemeingefährlich im Sinne der Repräsentationstheorie einzustufen sind. Angesichts der grundsätzlichen Gefährlichkeit von Sprengstoff im Verbund mit den nunmehr vom Bundesgericht neu festgelegten Auslegungskriterien lässt sich den Sprengstoffdelikten gemäss Artikel 224 ff. StGB eine Staatsschutzrelevanz in der Regel kaum absprechen. Zwar kann je nach den Umständen auch inskünftig ein einzelner «Thunder-Wurf» gegen Menschen als gemeingefährlich im Sinne von Artikel 224 StGB einzustufen und damit von den Strafbehörden des Bundes zu verfolgen sein, obschon keine Staatsschutzrelevanz vorliegt. Allerdings dürften solche Fälle in der Gesamtbetrachtung ressourcenmässig kaum ins Gewicht fallen.

Aus diesen Gründen sieht der Bundesrat keine Notwendigkeit, die Zuständigkeitsordnung bei den Sprengstoffdelikten zu überprüfen mit dem Ziel, die Bundeszuständigkeit auf solche Sprengstoffdelikte zu beschränken, die gegen den Bund (seine Behörden, Beamten, Angestellten oder Einrichtungen) oder gegen völkerrechtlich geschützte Personen sowie deren Räumlichkeiten¹²¹ gerichtet sind.

• Buchstabe e

Verbrechen und Vergehen betreffend Metallgeld, Papiergeld und Banknoten, amtliche Wertzeichen und sonstige Zeichen des Bundes sowie Mass und Gewichte (Art. 240–250 StGB) unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

¹²⁰ BGE 148 IV 247, 249 E. 2.2 m.w.H.

¹²¹ Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 19. Nov. 2021, SK.2021.7.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Die Straftaten wurden im Wesentlichen wegen des Zusammenhangs mit der Verwaltungs- und Aufsichtstätigkeit der Bundesbehörden sowie der besseren Kontrollmöglichkeiten der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt.¹²² Sie tangieren zudem wichtige Interessen des Bundes (insb. Sicherheit des Geldverkehrs und Schutz des Vertrauens der Öffentlichkeit in amtliche Zeichen, unverfälschte Masse und Gewichte). Deshalb unterstehen auch die Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel vom 22. Dezember 1999¹²³ (WZG) der Bundesgerichtsbarkeit.¹²⁴ Eine Neufestlegung der Strafverfolgungskompetenzen erscheint deshalb nicht gerechtfertigt; dies umso mehr, als seit dem 1. Januar 2018 bereits das Fälschen von Autobahnvignetten (Massendelinquenz) von der Bundesgerichtsbarkeit ausgenommen wurde.¹²⁵

• Buchstabe f

Urkundenfälschung untersteht der Bundesgerichtsbarkeit, sofern es sich um Urkunden des Bundes handelt; dies wurde mit der besseren Kontrollmöglichkeit des Bundes über die gegen den Bundesstaat und seine Einrichtungen verübten Straftaten begründet.¹²⁶ Seit 1. Januar 2007 ist jedoch das Fälschen von Fahrausweisen oder Belegen des Postzahlungsverkehrs aus Effizienzgründen von der Bundesgerichtsbarkeit ausgenommen.¹²⁷ Darüber hinaus weitere Ausnahmen zu machen, erscheint nicht sachgerecht.

• Buchstabe g

Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264 und 264a StGB), Kriegsverbrechen (Art. 264b–264f StGB) sowie die Strafbarkeit des Vorgesetzten (Art. 264k StGB) sind der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt. Eine Delegation an die Kantone ist nach geltendem Recht ausgeschlossen (Art. 25 Abs 1 StPO). Bei solchen Straftaten liegen oftmals politische Zusammenhänge vor und es sind komplizierte Beweiserhebungen nötig, so dass sich eine Übertragung der Strafverfolgungskompetenzen an die Kantone nicht rechtfertigt.

• Buchstabe h

Der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen des Weiteren die Straftaten:

- des Artikels 260^{bis} StGB (Strafbare Vorbereitungshandlungen);
- gegen den Staat und die Landesverteidigung (Art. 265–278 StGB; 13. Titel), sofern sie gegen den Bund oder Behörden des Bundes gerichtet sind;

¹²² BSK StGB 2007-Giusep Nay/Marc Thommen, Art. 336 N 9; AB **1930** SR 62 ff.

¹²³ SR **941.10**

¹²⁴ S. unten Ziff. 7.2.5.3.

¹²⁵ S. oben Fussnote 109.

¹²⁶ AB **1930** SR 62 ff.; Urteil des Bundesgerichts vom 1. Juni 1945, BGE **71** IV 149, E. 2.

¹²⁷ S. oben Fussnote 109.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

- gegen den Volkswillen (Art. 279–283 StGB; 14. Titel) bei eidgenössischen Wahlen, Abstimmungen, Referendums- und Initiativbegehren;
- gegen die öffentliche Gewalt (Art. 285–295 StGB; 15. Titel) des Bundes; sowie
- gegen die Rechtspflege (Art. 303–311 StGB; 17. Titel) des Bundes.

Als «Strafbare Vorbereitungshandlungen» (Art. 260^{bis} StGB) kommen nur die Vorbereitungshandlungen zu denjenigen Haupttaten in Betracht, die unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen.¹²⁸ Eine Anpassung der Zuständigkeit ist daher nicht nötig.

Bei den Straftaten gegen den Staat und die Landesverteidigung (wie z. B. Hochverrat, verbotener Nachrichtendienst, Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung), die gegen den Bund oder die Behörden des Bundes gerichtet sind, handelt es sich um klassische Staatsschutzdelikte (politische Delikte). Schutzobjekte dieser Strafbestimmungen sind der Staat in seiner Existenz (innere und äussere Sicherheit, Unabhängigkeit) sowie seine politischen, wirtschaftlichen und militärischen Grundlagen.¹²⁹ Diese Straftaten gehören nach Auffassung des Bundesrates demzufolge zwingend in die Zuständigkeit der Strafbehörden des Bundes.

Die strafbaren Handlungen gegen den Volkswillen sind politischer Natur. Sie schützen die Ausübung der politischen Rechte durch die Stimm- und Wahlberechtigten, deren freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Aufgrund der Relevanz für den Staatsschutz ist eine Neufestlegung der Strafverfolgungskompetenzen nicht sachgerecht.

Bei den Delikten gegen die öffentliche Gewalt geht es um störende oder hindernde Eingriffe in staatliche Funktionen oder Ungehorsam gegenüber staatlichen Anordnungen. Im Bereich dieser Straftaten, die gegen Bundesbehörden, deren Mitglieder oder Bundesbeamte gerichtet sind, wäre es denkbar, die Bundesgerichtsbarkeit gegenüber dem geltenden Recht einzuschränken. Im Vordergrund stehen die Strafbestimmungen «Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte» (Art. 285 StGB) und «Hinderung einer Amtshandlung» (Art. 286 StGB).

Der strafrechtliche Beamtenbegriff geht sehr weit. Denn als Beamte im Sinne von Artikel 110 Absatz 3 StGB gelten die Beamten und Angestellten einer öffentlichen Verwaltung und der Rechtspflege sowie Personen, die provisorisch ein Amt bekleiden oder provisorisch bei einer öffentlichen Verwaltung oder der Rechtspflege angestellt sind oder vorübergehend amtliche Funktionen ausüben. Der Begriff erfasst sowohl institutionelle als auch funktionelle Beamte. Erstere sind die Beamten im öffentlich-rechtlichen Sinn sowie Angestellte im öffentlichen Dienst. Bei Letzteren ist es nicht von Bedeutung, in welcher Rechtsform diese für das Gemeinwesen tätig sind. Das Verhältnis kann öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich sein. Entscheidend ist vielmehr

¹²⁸ Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 14. Juni 2005, SK.2005.1 E. 2.2; BSK StPO-Daniel Kipfer/Giusep Nay/Marc Thommen, Art. 23 N 13; CR CPP-David Bouverat, Art. 23 N 22.

¹²⁹ BSK StGB-Bernhard Isenring/Stefan Flachsmann, vor Art. 265 N 1.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

die Funktion der Verrichtungen. Bestehen diese in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, so sind die Tätigkeiten amtlich und die sie verrichtenden Personen gelten als Beamte im Sinne des StGB.¹³⁰

Die sog. Bahnreform 2¹³¹ weitete den Anwendungsbericht der Artikel 285 und 286 StGB über die unter Ziffer 7.2.4.3 dargestellten Beamten auf Angestellte gewisser Transportunternehmen aus. Damit sollten in erster Linie Unklarheiten betreffend des Beamtenstatus namentlich von Angestellten der konzessionierten privaten Transportunternehmen beseitigt werden. Zudem sollte ermöglicht werden, Tötlichkeiten gegen Angestellte des öffentlichen Verkehrs neu von Amtes wegen zu verfolgen.¹³² Die Ergänzung der Artikel 285 und 286 StGB führte jedoch dazu, dass z. B. Gewalt und Drohung gegen Mitarbeitende von Sicherheitsfirmen, die im Auftrag der SBB AG die Fahrscheinkontrollen durchführen,¹³³ gegen SBB-Zugbegleiter¹³⁴ oder gegen Mitarbeitende der SBB-Transportpolizei¹³⁵ der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.¹³⁶

Solche Fälle sind in aller Regel nicht relevant für den Staatsschutz. Daher liesse sich Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe h StPO dahingehend einschränken, dass Beamte im Sinne von Artikel 285 Ziffer 1 Absatz 2 und Artikel 286 Absatz 2 StGB nicht der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.

Die übrigen Straftaten des 14. Titels betreffen überwiegend verschiedene Formen des «Ungehorsams» gegenüber Anordnungen der öffentlichen Gewalt (Art. 289–295 StGB). Soweit es um solche von Behörden und Beamten des Bundes geht, so erscheint es konsequent, dass auch die Widerhandlungen gegen diese Anordnungen der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.

Im Bereich der strafbaren Handlungen gegen die Rechtspflege des Bundes (Art. 303–311 StGB; 17. Titel) erscheint eine von der Bundesgerichtsbarkeit abweichende Zuständigkeit ebenfalls nicht sachgerecht. Darüber hinaus sind seit dem Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage» im Jahre 2002 die Strafbestimmungen «Geldwäscherei» (Art. 305^{bis} StGB) sowie «Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und Melderecht» (Art. 305^{ter} StGB) generell der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt, sofern diese Straftaten zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen worden sind oder in mehreren Kantonen begangen worden sind und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Art. 24 Abs. 1 StPO; s. oben Ziff. 3 und 7.2.1.2.1).

¹³⁰ Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 19. Nov. 2020, SK.2020.29, E. 2.3.2.

¹³¹ S. Fussnote 100.

¹³² Zusatzbotschaft Bahnreform 2, Ziff. 1.2.2.8 und 2.3.3.5; s. auch 00.3513 Mo. Jutzet «Übergriffe auf Angestellte des öffentlichen Verkehrs. Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches oder Spezialgesetzgebung.

¹³³ Urteil des Bundesstrafgerichts vom 3. Dez. 2021, SK.2021.14.

¹³⁴ Urteile des Bundesstrafgerichts vom 9. Juli 2019, SK.2019.30.; vom 25. Jan. 2019, SK.2018.50; vom 7. Feb. 2017, BB.2017.186.

¹³⁵ Urteil des Bundesstrafgerichts vom 10. Dez. 2021, SK.2021.29.

¹³⁶ Im Jahre 2021 gingen bei der Bundesanwaltschaft gemäss Tätigkeitsbericht 2021 (S. 33) rund 350 Verfahren wegen «Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte» (Art. 285 StGB) ein; im Jahre 2022 waren es gemäss Tätigkeitsbericht 2022 379 Fälle betr. «Delikte gegen Beamte» (S. 56); abrufbar unter: www.bundesanwaltschaft.ch > Tätigkeitsberichte.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

• Buchstabe i

Störungen der Beziehungen zum Ausland (Art. 296–302 StGB; 16. Titel) unterstehen seit jeher der Bundesgerichtsbarkeit. Da diese Straftaten den Schutz der schweizerischen Beziehungen zum Ausland bezwecken und einen stark politisch geprägten Charakter haben,¹³⁷ ist ein Abweichen von der Bundesgerichtsbarkeit nicht angezeigt.

• Buchstabe j

Strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht (Art. 312–322^{bis} StGB; 18. Titel) und die Bestechungsdelikte (Art. 322^{ter}–322^{octies} StGB; 19. Titel) unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit, sofern sie von Behördenmitgliedern oder Angestellten des Bundes oder gegen den Bund verübt wurden. Diese Straftaten sollen namentlich die Interessen des Bundes an pflichtbewussten Amtsträgern und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesbeamten sowie die Sachlichkeit der Tätigkeit des Bundes schützen. Aus diesen Gründen erscheint es grundsätzlich gerechtfertigt, dass solche Delikte weiterhin der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Eine Einschränkung könnte sich für Angestellte des öffentlichen Verkehrs aufdrängen: Wenn, wie oben zu Buchstabe h ausgeführt, die Verfolgung und Beurteilung von Delikten gemäss Artikel 285 und 286 StGB nicht mehr durch die Behörden des Bundes erfolgen soll, wenn sie sich gegen die in Artikel 285 Ziffer 1 Absatz 2 und Art. 286 Absatz 2 StGB genannten Personen (Angestellte des öffentlichen Verkehrs) richten, sollte auch die Verfolgung des Amtsmissbrauchs nach Artikel 312 StGB von der Bundesgerichtsbarkeit ausgenommen werden, wenn er von Angestellten des öffentlichen Verkehrs begangen wird. Denn es kommt in der Praxis häufig vor, dass es in Fällen betreffend Gewalt und Drohung gegen Angestellte des öffentlichen Verkehrs zu Gegenanzeigen wegen Amtsmissbrauchs gegen diese Angestellten kommt. Aufgrund des einheitlichen Sachverhaltes sind die beiden gegeneinander gerichteten Deliktswürfe im gleichen Verfahren zu beurteilen.

Darüber hinaus ist seit dem Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage» die Bestechung von (schweizerischen und ausländischen) Amtsträgern (Art. 322^{ter}–322^{septies} StGB) generell der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt, sofern diese Straftaten zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen worden sind oder in mehreren Kantonen begangen worden sind und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Art. 24 Abs. 1 StPO; s. oben Ziff. 3 und 7.2.1.2.1).

• Buchstabe k

Die Strafbestimmungen «Verletzung militärischer Geheimnisse» (Art. 329 StGB), «Handel mit militärisch beschlagnahmtem Material» (Art. 330 StGB) sowie «Unbefugtes Tragen der militärischen Uniform» (Art. 331 StGB) sind der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt; dies weil es um den Schutz der Landesverteidigung geht.¹³⁸ Aus diesem Grund ist eine Neufestlegung der Strafverfolgungskompetenzen nicht angezeigt.

¹³⁷ BSK StGB-Esther Omlin, vor Art. 296 N 2 ff.

¹³⁸ BSK StGB-Esther Omlin, Art. 329 N 21, Art. 330 N 1, Art. 331 N 1.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

• Buchstabe l

Politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge von Unruhen sind, durch die eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst wird, unterstehen ebenfalls der Bundesgerichtsbarkeit. Das Interventionsrecht des Bundes ist in Artikel 52 Bundesverfassung (BV) vorgesehen und beruht auf der Notwendigkeit, die verfassungsmässige Ordnung zu schützen. Die Strafverfolgungskompetenz des Bundes ist daher gerechtfertigt.

• Fazit

Aufgrund des Gesagten ist der Bundesrat der Auffassung, dass einzig in den Bereichen der Straftaten gegen die öffentliche Gewalt (Bst. h) und des Amtsmissbrauchs (Bst. j) gewisse Straftaten in die Strafverfolgungskompetenz der Kantone überführt werden könnten.

Der Bundesrat erachtet es zudem als sinnvoll, alle Straftaten, die sich gegen völkerrechtlich geschützte Personen, Räumlichkeiten oder andere Gegenstände richten, der Bundesgerichtsbarkeit zu unterstellen. Die Schweiz hat eine lange Tradition als Gaststaat von internationalen Organisationen und Konferenzen und die Gaststaatspolitik bildet einen Schwerpunkt der schweizerischen Aussenpolitik.¹³⁹ Sie muss deshalb besonders auf den Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen, Räumlichkeiten und Gegenstände achten.

Der Bundesrat wird die nötigen Gesetzesänderungen vorschlagen sowie die Auswirkungen auf die Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden des Bundes prüfen.

7.2.5 Deliktskatalog gemäss Artikel 23 Absatz 2 StPO

7.2.5.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 23 Absatz 2 StPO bleiben die in besonderen Bundesgesetzen enthaltenen Vorschriften über die Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts vorbehalten (s. dazu die Liste im Anhang B). Diesbezüglich fragt sich, ob dieser Deliktskatalog noch den aktuellen und sachlichen Bedürfnissen entspricht.

7.2.5.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Es herrscht in der Arbeitsgruppe Einigkeit darüber, dass in Bezug auf die Spezialgesetze nur punktuell Handlungsbedarf besteht.

Namentlich im Bereich des LFG stellt sich die Frage, ob gewisse Straftaten, die an Bord eines Flugzeuges begangen werden, wie z. B. Beschimpfung eines Flugbegleiters oder einer Flugbegleiterin, in die kantonale Zuständigkeit fallen sollen, währenddessen die Bundesanwaltschaft nur für Luftfahrtverletzungen im engeren Sinne (z. B. Gefährdung durch die Luftfahrt gem. Art. 90 LFG) zuständig bleibt (s. dazu auch die Mo. 18.3700 Candinas, oben Ziff. 5.2).

¹³⁹ Botschaft Gaststaatgesetz, Übersicht.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

7.2.5.3 Haltung des Bundesrates

Zahlreiche bundesrechtliche Spezialgesetze enthalten strafrechtliche Bestimmungen (sog. Nebenstrafrecht). Die folgenden Spezialgesetze unterstellen die Strafverfolgung teilweise umfassend, punktuell oder nur auf Ersuchen der Bundesgerichtsbarkeit.¹⁴⁰

- **Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015 (NDG)¹⁴¹**

Widerhandlungen gegen das Organisationsverbot (Art. 74 Abs. 4 NDG) sind gemäss Artikel 74 Absatz 6 NDG der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt, so wie dies auch schon das Al-Qaïda/IS-Gesetz vorsah.¹⁴² Begründet wird die Bundesgerichtsbarkeit damit, dass die Bundesanwaltschaft und das Bundesstraengericht bereits entsprechende Erfahrungen gesammelt haben und diese Strafverfahren effizient führen können. Spezifische, im Zusammenhang mit terroristischen oder gewaltextremistischen Organisationen und Gruppierungen stehende Delinquenz soll nicht durch eine Vielzahl von Behörden, wie es bei kantonaler Zuständigkeit der Fall sein könnte, verfolgt und beurteilt werden.¹⁴³ Diese Bestimmung ist seit dem 1. Juli 2021 in Kraft.¹⁴⁴ Im Übrigen unterstehen auch die terrorismusbezogenen Straftaten der Bundesgerichtsbarkeit, sofern diese grenzüberschreitenden Charakter haben (s. oben Ziff. 7.2.1.2.1).

- **Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000¹⁴⁵ (HMG)**

Das HMG sieht differenzierte Zuständigkeiten vor. Die Strafverfolgung im Vollzugsbereich des Bundes wird grundsätzlich von der Bundesverwaltung¹⁴⁶ nach den Bestimmungen des VStrR geführt (Art. 90 Abs. 1 HMG). Die Strafverfolgung im Vollzugsbereich der Kantone ist deren Sache (Art. 90 Abs. 3 HMG). Die Bundesgerichtsbarkeit ist nur dann vorgesehen, wenn das Zwangsmassnahmengericht geheime Überwachungsmassnahmen nach den Artikeln 269–281 StPO (Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs) oder den Artikeln 284–298 StPO (Überwachung von Bankbeziehungen und verdeckte Ermittlung) genehmigt. In diesem Fall übernimmt die Bundesanwaltschaft das Strafverfahren in Anwendung der StPO (Art. 90a Abs. 5 HMG). Dies weil solche Fälle meist internationaler und komplexer Art sind. Sie bedingen eine intensive internationale Zusammenarbeit und erhebliche Ressourcen.¹⁴⁷ Bezieht sich ein von der Bundesverwaltung¹⁴⁸ geführtes Verfahren mehrheitlich auf Straftaten im Ausland oder erweist sich das Verfahren als so komplex oder aufwendig, dass es mit den Mitteln, die der Bundesverwaltung zur Verfügung stehen, nicht oder nicht innert angemessener Frist abgeschlossen werden kann, so kann die Bundesanwaltschaft gemäss Artikel 90b HMG um Übernahme des Verfahrens ersucht werden. Diese führt

¹⁴⁰ S. dazu auch die Liste im Anhang B.

¹⁴¹ SR 121

¹⁴² Das Al-Qaïda/IS-Gesetz ist seit dem 31. Dez. 2022 ausser Kraft.

¹⁴³ Botschaft Terrorismus-Übereinkommen, Ziff. 4.3.2.

¹⁴⁴ AS 2021 360

¹⁴⁵ SR 812.21

¹⁴⁶ Schweizerisches Heilmittelinstitut und Bundesamt für Gesundheit.

¹⁴⁷ Botschaft Medicrime-Konvention, Ziff. 2.3.2.3.

¹⁴⁸ Schweizerisches Heilmittelinstitut oder Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

das Verfahren in Anwendung der StPO durch. Diese Bestimmungen sind seit dem 1. Januar 2019 in Kraft.¹⁴⁹

- **Finanzmarktgesetz vom 22. Juni 2007¹⁵⁰ (FINMAG)**

Das FINMAG sieht in Artikel 50 vor, dass Widerhandlungen gegen die Strafbestimmungen dieses Gesetzes oder der Finanzmarktgesetze in Anwendung des VStrR verfolgt und beurteilt werden, sofern das FINMAG oder die Finanzmarktgesetze (s. Art. 1 Abs. 1 FINMAG) nichts anderes bestimmen. Die zuständige Behörde ist das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD). Ist die gerichtliche Beurteilung verlangt worden oder hält das EFD die Voraussetzungen für eine Freiheitsstrafe oder eine freiheitsentziehende Massnahme für gegeben, so untersteht die strafbare Handlung der Bundesgerichtsbarkeit. In diesem Fall überweist das EFD die Akten der Bundesanwaltschaft zuhanden des Bundesstrafgerichts. Die Überweisung gilt als Anklage. Die Bundesgerichtsbarkeit wird zum einen damit begründet, dass sich gesamtschweizerisch nur noch das Bundesstrafgericht als erste gerichtliche Instanz mit den Strafbestimmungen des Finanzmarktrechts befasst, was zu einer Harmonisierung der Rechtsprechung führt und den Aufbau entsprechender gerichtlicher Fachkompetenz ermöglicht. Zum anderen wird dadurch der Instanzenzug verkürzt,¹⁵¹ was wiederum der Prozessökonomie dient.

- **Finanzmarktinfrastrukturgesetz vom 19. Juni 2015¹⁵² (FinfraG)**

Das FinfraG sieht ebenfalls differenzierte Zuständigkeiten vor. Es unterstellt nur die Strafbestimmungen «Ausnützen von Insiderinformationen» (Art. 154 FinfraG) und «Kursmanipulation» (Art. 155 FinfraG) der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 156 Abs. 1 FinfraG); dies mit dem Zweck, das notwendige Fachwissen zu bündeln.¹⁵³ Für die Verfolgung und Beurteilung der Strafbestimmung «Verletzung des Berufsgeheimnisses» (Art. 147 FinfraG) sind hingegen die Kantone zuständig (Art. 156 Absatz 2 FinfraG). Die Übertretungen des FinfraG (Art. 148–153 FinfraG) werden vom EFD verfolgt und beurteilt (Art. 50 Abs. 1 FINMAG). Das FinfraG ist seit dem 1. Januar 2016 in Kraft.¹⁵⁴

- **Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015¹⁵⁵ über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG)**

Widerhandlungen gegen das SRVG werden gemäss Artikel 28 Absatz 1 SRVG grundsätzlich vom EFD in Anwendung des VStrR verfolgt und beurteilt. Ist jedoch die gerichtliche Beurteilung verlangt worden oder hält das EFD die Voraussetzungen für eine Freiheitsstrafe oder eine freiheitsentziehende Massnahme für gegeben, so untersteht die strafbare Handlung der Bundesgerichtsbarkeit. In diesem Fall überweist das

¹⁴⁹ AS 2018 4771

¹⁵⁰ SR 956.1

¹⁵¹ Botschaft Finanzmarktaufsicht, Ziff. 2.4 (Kommentierung zu Art. 50).

¹⁵² SR 958.1

¹⁵³ Botschaft Börsendelikte und Marktmissbrauch, Ziff. 2.1. (Kommentierung zu Art. 44).

¹⁵⁴ AS 2015 5339

¹⁵⁵ SR 196.1

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

EFD die Akten der Bundesanwaltschaft¹⁵⁶ zuhanden des Bundesstrafgerichts. Diese Regelung entspricht Artikel 50 Absatz 1 und 2 FINMAG. Das SRVG übernimmt das System des FINMAG aufgrund der Ähnlichkeiten mit den im Gesetz vorgesehenen Sanktionen.¹⁵⁷ Das SRVG ist seit dem 1. Juli 2016 in Kraft.¹⁵⁸

- **Bundesgesetz vom 27. September 2013¹⁵⁹ über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsleistungen (BPS)**

Gemäss Artikel 27 Absatz 1 BPS unterstehen sämtliche Widerhandlungen gegen dieses Gesetz der Bundesgerichtsbarkeit. Dies wird insbesondere damit begründet, dass die Strafbestimmungen des BPS in aller Regel einen internationalen Kontext aufweisen und unter Umständen von erheblicher Komplexität sind.¹⁶⁰ Das BPS ist seit dem 1. September 2015 in Kraft.¹⁶¹

- **Embargogesetz vom 22. März 2002¹⁶² (EmbG)**

Verstösse gegen das EmbG werden vom jeweils zuständigen Bundesamt in Anwendung des VStrR verfolgt (Art. 14 Abs. 1 EmbG). Dieses kann die Bundesanwaltschaft jedoch ersuchen, ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen, wenn die besondere Bedeutung (rechtlicher oder tatsächlicher Natur) der Straftat dies rechtfertigt. Erst die Eröffnung des Ermittlungsverfahrens begründet die Bundesgerichtsbarkeit (Art. 14 Abs. 2 EmbG).¹⁶³ Das EmbG entfaltet für die Strafverfolgungsbehörden bisher keine grosse Relevanz. So kam es in den Jahren 2012–2021 nur zu einer einzigen Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens des EmbG.¹⁶⁴

- **Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002¹⁶⁵ (ParlG)**

Eine ähnliche Regelung findet sich auch in Artikel 17 Absatz 2 ParlG, wonach die zuständigen Kommissionen die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit unterliegt, den Strafbehörden des Bundes übertragen können, wenn es nach den Umständen des Falles gerechtfertigt erscheint.¹⁶⁶ Einzig Widerhandlungen gegen die Strafbestimmungen «Falsches Zeugnis, falsches Gutachten, falsche Übersetzung» (Art. 307 StGB), «Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen» (Art. 292 StGB) und die Verletzung der Schweigepflicht gemäss Artikel 169 Absatz 1 ParlG im Rahmen eines Verfahrens vor einer parlamentarischen Untersuchungskommissionen sind explizit der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt (Art. 170

¹⁵⁶ Die Bundesanwaltschaft führt jedoch kein Verfahren, sondern leitet nur die Akten an das Bundesstrafgericht weiter.

¹⁵⁷ Botschaft Sperrung Vermögenswerte, Ziff. 2.3.8 (Kommentierung zu Art. 28).

¹⁵⁸ AS 2016 1803

¹⁵⁹ SR 935.41

¹⁶⁰ Botschaft Sicherheitsleistungen, Ziff. 2.5 (Kommentierung zu Art. 27).

¹⁶¹ AS 2015 2407

¹⁶² SR 946.231

¹⁶³ Botschaft Durchsetzung internationale Sanktionen, Ziff. 2.5.

¹⁶⁴ Statistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) «Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen anderer Bundesnebensgesetze, nach Verurteilungsjahr (abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Kriminalität und Strafrecht > Verurteilungen von Erwachsenen.

¹⁶⁵ SR 171.10

¹⁶⁶ Bericht SPK-N, Ziff. 3.1 (Kommentierung zu Art. 17).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Abs. 1 und 3 ParlG). Soweit ersichtlich, wurde noch nie ein Strafverfahren nach den Artikeln 292 und 307 StGB veranlasst.¹⁶⁷

- **Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG)¹⁶⁸**

Für Widerhandlungen gegen das KEG besteht eine differenzierte Zuständigkeit. Die Verfolgung und Beurteilung der Verbrechen und Vergehen nach den Artikeln 88–92 KEG (Missachtung von Sicherheits- und Sicherungsmassnahmen [Art. 88], Widerhandlungen bei nuklearen Gütern und radioaktiven Abfällen [Art. 89], Missachtung der Bewilligungspflichten bei Kernanlagen [Art. 90], Geheimnisverletzung [Art. 91] und Besitzaufgabe [Art. 92]) unterstehen der Bundesstrafergerichtsbarkeit (Art. 100 Abs. 1 KEG). Damit wird Kohärenz zu Artikel 226^{bis} StGB (Gefährdung durch Kernenergie, Radioaktivität und ionisierende Strahlen) und Artikel 226^{ter} StGB (Strafbare Vorbereitungshandlungen) geschaffen;¹⁶⁹ diese Straftaten unterstehen ebenfalls der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 23 Abs. 1 Bst. d StPO). Übertretungen nach Artikel 93 KEG werden hingegen vom Bundesamt in Anwendung des VStrR verfolgt und beurteilt (Art. 100 Abs. 2 KEG). Das KEG entfaltete für die Strafverfolgungsbehörden bislang kaum praktische Relevanz im Bereich Verbrechen und Vergehen. So kam es in den Jahren 2012–2021 nur zu einer einzigen Verurteilung.¹⁷⁰

- **Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (StSG)¹⁷¹**

Auch für Widerhandlungen gegen das StSG besteht eine differenzierte Zuständigkeit. Verbrechen und Vergehen nach den Artikeln 43 und 43a (Ungerechtfertigte Bestrahlung von Personen [Art. 43], Vorschriftswidriger Umgang mit radioaktiven Stoffen, ungerechtfertigte Bestrahlung von Sachen [Art. 43a]) unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 46 Abs. 1 StSG). Damit wird, wie beim KEG, Kohärenz zu den Artikeln 226^{bis} und 226^{ter} StGB geschaffen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen (Art. 23 Abs. 1 Bst. d StPO; s. oben). Übertretungen werden hingegen von der zuständigen Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde in Anwendung des VStrR verfolgt und beurteilt (Art. 46 Abs. 2 StSG). Bezüglich Praxisrelevanz gilt das zum KEG Gesagte.¹⁷²

- **Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel vom 22. Dezember 1999 (WZG)¹⁷³**

Das WZG sieht für die Verletzung des Münz- oder Banknotenmonopols die Bundesgerichtsbarkeit vor (Art. 11 Abs. 2 WZG); dies wohl insbesondere aus Gründen der Kohärenz zu den entsprechenden Strafbestimmungen im StGB, die ebenfalls der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt sind (Art. 240 ff. StGB i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Bst. e

¹⁶⁷ Noser, Parlamentsgesetz, Art. 171 N 5. Die Zahlen des BFS zeigen denn auch, dass es im Allgemeinen nur selten zu Verurteilungen gestützt auf Art. 307 StGB kommt (Link BFS-Statistik s. Fussnote 164).

¹⁶⁸ SR 732.1

¹⁶⁹ Botschaft Kernenergiegesetz, Ziff. 8.9.2.5.2.3.

¹⁷⁰ Link BFS-Statistik s. Fussnote 164.

¹⁷¹ SR 814.50

¹⁷² In den letzten 10 Jahren kam es zu einer einzigen Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens nach StSG (Link BFS-Statistik s. Fussnote 164).

¹⁷³ SR 941.10

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

StPO).¹⁷⁴ Das WZG entfaltete für die Strafverfolgungsbehörden bislang kaum praktische Relevanz. So kam es in den Jahren 2012–2021 zu keiner einzigen Verurteilung wegen einer Widerhandlung gegen das WZG.¹⁷⁵

- **Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996¹⁷⁶ (KMG) und Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996¹⁷⁷ (GKG)**

Sämtliche Widerhandlungen gegen das KMG unterliegen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 40 Abs. 1 KMG). Es sind dies namentlich Widerhandlungen gegen das Verbot von Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen (Art. 34 KMG), der Antipersonenminen (Art. 35 KMG), der Streumunition (Art. 35a KMG) sowie das Finanzierungsverbot (Art. 35b KMG). Auch das GKG, das einen engen Bezug zum KMG aufweist (Art. 2 Abs. 3 GKG) unterstellt grundsätzlich alle Widerhandlungen gegen das GKG der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 18 Abs. 1 GKG). Einzig die Ordnungswidrigkeiten (Art. 15a GKG; Busse bis CHF 5000.-) sind aus prozessökonomischen Gründen davon ausgenommen und werden nach dem VStrR verfolgt und beurteilt (Art. 18 Abs. 1^{bis} GKG).¹⁷⁸

- **Bundesgesetz vom 25. Juni 1982¹⁷⁹ über aussenwirtschaftliche Massnahmen**

Gemäss Artikel 8 des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen unterstehen die Widerhandlungen gegen dieses Gesetz grundsätzlich der Bundesgerichtsbarkeit.

- **Rohrleitungsgesetz vom 4. Oktober 1963¹⁸⁰ (RLG)**

Das RLG unterstellt Widerhandlungen gegen das Gesetz einer differenzierten Zuständigkeit. Einzig die Widerhandlungen gegen Artikel 44 RLG (Beschädigung von Rohrleitungsanlagen und Störung des Betriebs) unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 46a Abs. 1 RLG). Die übrigen Widerhandlungen werden vom Bundesamt in Anwendung des VStrR verfolgt und beurteilt (Art. 46a Abs. 2 RLG). Das RLG entfaltet im Bereich Verbrechen und Vergehen kaum praktische Relevanz. So kam es in den Jahren 2012–2021 zu keiner einzigen Verurteilung.¹⁸¹

- **Seeschiffahrtsgesetz vom 23. September 1953¹⁸² (SSG)**

Das SSG unterstellt die an Bord eines schweizerischen Seeschiffes begangenen strafbaren Handlungen sowie die nach diesem Gesetz unter Strafe gestellten strafbaren Handlungen den Behörden des Kantons Basel-Stadt zur Verfolgung und zur Beurteilung, sofern sie nicht der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 22–24 StPO) oder der Mili-

¹⁷⁴ Botschaft Währung und Zahlungsmittel, Ziff. 252 und 253.

¹⁷⁵ Link BFS-Statistik s. Fussnote 164.

¹⁷⁶ SR 514.51

¹⁷⁷ SR 946.202

¹⁷⁸ Botschaft Straffung Bundesgesetzgebung, Ziff. 1.4.1.6.

¹⁷⁹ SR 946.201

¹⁸⁰ SR 746.1

¹⁸¹ Link BFS-Statistik s. Fussnote 164.

¹⁸² SR 747.30

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

tärstrafgerichtsbarkeit unterliegen. Die Zuständigkeit der Behörden des Kantons Basel-Stadt ergibt sich daraus, dass die schweizerischen Seeschiffe alle im Registerhafen Basel registriert sind (Registerort; Art. 2 Abs. 2 SSG).¹⁸³ Das SSG entfaltete im Bereich Verbrechen und Vergehen kaum praktische Relevanz. So kam es in den Jahren 2012–2021 einzig zu zwei Verurteilungen.¹⁸⁴

- **Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG)**¹⁸⁵

Für Widerhandlungen gegen das LFG besteht eine differenzierte Zuständigkeit. Die an Bord eines Luftfahrzeuges begangenen strafbaren Handlungen unterstehen grundsätzlich der Bundesstrafgerichtsbarkeit (Art. 98 Abs. 1 LFG). Übertretungen im Sinne von Artikel 91 (Übertretungen) werden durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) in Anwendung des VStrR verfolgt und beurteilt (Art. 98 Abs. 2 LFG). Das LFG wird derzeit in Umsetzung der Motion Candinas revidiert (s. oben Ziff. 5.2). Ein in Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft ausgearbeiteter Entwurf liegt vor. Mit einer Inkraftsetzung ist jedoch nicht vor 2024 zu rechnen.¹⁸⁶

- **Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974**¹⁸⁷ (VStrR)

Schliesslich sieht das VStrR in Artikel 21 Absatz 3 vor, dass dem Bundesrat in allen Fällen die Überweisung der Strafsache an das Bundesstrafgericht freisteht. Das VStrR wird derzeit in Umsetzung der Motion 14.4122 Caroni (Für ein modernes Verwaltungsstrafrecht) umfassend revidiert.

- **Fazit**

Der Bundesrat sieht, abgesehen von den laufenden Revisionen des LFG und des VStrR, keinen Handlungsbedarf, die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden im Bereich des Nebenstrafrechts zu überprüfen und anzupassen; dies insbesondere aus folgenden Gründen:

- Diverse Bestimmungen bezüglich der Zuständigkeit sind erst kürzlich oder in den letzten Jahren in Kraft getreten (NDG, HMG, FinfraG, SRVG, BPS, ParlG). Es ist kein Grund ersichtlich, warum diese Zuständigkeiten bereits wieder in Frage gestellt werden sollten. Wiederholte Revisionen innert kurzer Zeit ohne triftigen Grund schaden der Rechtssicherheit.
- Gewisse Straftaten tangieren wichtige Interessen des Bundes (z. B. Aussenpolitik, Neutralität, internationale Verpflichtungen, Wirtschafts- und Finanzmarkt der Schweiz, Kernenergie), sind in der Regel komplex, erfordern ein entsprechendes

¹⁸³ Auch für zivilrechtliche Klage ist der Gerichtsstand deshalb grundsätzlich in Basel (Art. 14 SSG); BBl 1952 I 253, 272 f.

¹⁸⁴ Link BFS-Statistik s. Fussnote 164.

¹⁸⁵ SR 748.0

¹⁸⁶ S. Antwort des Bundesrates vom 27. Sept. 2021 auf die Fragestunde 21.7828 Candinas, Wann wird die gesamte strafrechtliche Zuständigkeit bei Flugunfällen und schweren Vorfällen an den Bund übertragen?

¹⁸⁷ SR 313.0

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Fachwissen und/oder eine enge Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden (KMG, GKG, EmbG, KEG, StSG, BG über aussenwirtschaftliche Massnahmen, FINMAG, FinfraG, SRVG, WZG). Damit insbesondere das notwendige Spezialwissen bei einer einzigen Behörde gebündelt wird und wegen der Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden, ist es sachgerecht, diese Straftaten der Bundesgerichtsbarkeit zu unterstellen.

- Andere Straftaten unterstehen aus Kohärenzgründen der Bundesgerichtsbarkeit (KEG, StSG, WZG), weshalb sich eine davon abweichende Zuständigkeit nicht aufdrängt.
- Schliesslich unterstehen bestimmte Straftaten nur fakultativ der Bundesgerichtsbarkeit (HMG, EmbG, ParlG), weshalb kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ersichtlich ist.

7.3 Kriterien für die Fallzuweisung und Delegation (Art. 24 und 25 StPO)

7.3.1 Begriffe «zu einem wesentlichen Teil im Ausland» oder «kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton»

7.3.1.1 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit den Kriterien für die Fallzuweisung stellt sich die Frage, ob die Begriffe «zu einem wesentlichen Teil im Ausland» oder «kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton» für die in Artikel 24 StPO genannten Straftaten angemessen sind.

7.3.1.2 Aktuelle Situation

Die in Artikel 24 Absatz 1 StPO aufgeführten Straftaten fallen nur dann in die Zuständigkeit des Bundes, wenn sie zu einem wesentlichen Teil im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen worden sind und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht. Für die in Absatz 2 aufgeführten Straftaten darf darüber hinaus keine kantonale Strafverfolgungsbehörde mit der Sache befasst sein oder diese hat die Staatsanwaltschaft des Bundes um Übernahme des Verfahrens ersucht.

Die Rechtsprechung hat klargestellt, dass die Beurteilung des Kriteriums «zu einem wesentlichen Teil im Ausland» in qualitativer und nicht in quantitativer Hinsicht erfolgen muss.¹⁸⁸ Die Straftat gilt demnach als zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen, wenn die ausländische Komponente ein «kritisches Ausmass» erreicht, so dass die dem Bund zur Verfügung stehenden neuen Ermittlungsmöglichkeiten besser geeignet erscheinen als die kantonalen Möglichkeiten, um eine wirksame Verbrechensbekämpfung zu gewährleisten. Diese Rechtsprechung entspricht weitgehend

¹⁸⁸ Entscheide des Bundesstrafgerichts vom 25. Feb. 2019, BG.2018.45 (Geldwäscherei und Betrug, Zuständigkeit Bundesanwaltschaft bejaht); vom 29. Aug. 2018, BG.2018.15, E. 4 (Betrug, Zuständigkeit Bundesanwaltschaft verneint); vom 12. Okt. 2011, BG.2011.27, E. 2 (kriminelle Organisation, Zuständigkeit Bundesanwaltschaft bejaht); Urteil des Bundesgerichts vom 23. März 2004, BGE 130 IV 68, E. 2.2 (Geldwäscherei, Zuständigkeit Bundesanwaltschaft verneint).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

dem, was in Ziffer 3 der Empfehlung zur Anwendung von Artikel 24 StPO der Konferenz der Schweizerischen Strafverfolgungsbehörden (KSBS) festgehalten ist.¹⁸⁹ In Ziffer 4 dieser Empfehlungen ist auch zu lesen, dass der Begriff des «eindeutigen Schwerpunktes in einem Kanton» nach dem Kriterium des Schwerpunkts der deliktischen Handlungen auszulegen ist. Das Bundesstrafergericht liess die Frage offen, ob ein Fall, der zwei Kantone betrifft, bereits ausreicht.¹⁹⁰

7.3.1.3 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Nebst den bereits unter Ziffer 7.2.2.2¹⁹¹ erwähnten Vorschlägen zur Reform von Artikel 24 StPO hat die Arbeitsgruppe drei weitere Bereiche ausgemacht, die sorgfältig zu prüfen sind und in denen es gegebenenfalls zu einer Anpassung der geltenden Regelungen kommen könnte:

- Terrorismus: Alle Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus (Art. 260^{ter}, 260^{quinqies} und 260^{sexies} StGB und Art. 74 NDG) sollten der zwingenden Zuständigkeit des Bundes unterliegen, unabhängig von den Kriterien in Artikel 24 Absatz 1 StPO. Zu diesem Zweck sollten alle diese Straftaten der Bundesgerichtsbarkeit im Sinne von Artikel 23 StPO unterstellt werden;
- Kriminelle Organisation: Die Verfolgung dieser Straftat könnte eventuell der Bundesanwaltschaft übertragen werden, wenn staatliche Strukturen infiltriert oder unterwandert werden. Dieses Kriterium würde als selbstständiges, eine Zuständigkeit des Bundes begründendes Kriterium neben die bereits in Artikel 24 Absatz 1 StPO vorgesehenen Kriterien (internationaler oder interkantonaler Charakter der Straftat) hinzutreten;
- Geldwäscherei: Diese Straftat sollte von den Bundesbehörden auch dann verfolgt werden, wenn die Vortat im Ausland begangen wurde und nicht nur dann, wenn die Geldwäschereihandlungen selbst im Ausland begangen wurden.¹⁹²

7.3.1.4 Haltung des Bundesrates

Wie unter Ziffer 7.2.2.3.3 ausgeführt, erachtet es der Bundesrat als sinnvoll, eine zwingende Bundeszuständigkeit nach Artikel 23 StPO für alle terrorismusbezogenen Straftaten, die dem StGB und dem NDG unterliegen, zu prüfen.

Der Bundesrat ist hingegen kritisch bezüglich einer Prüfung der Einführung des Kriteriums der Infiltration oder der Unterwanderung von staatlichen Strukturen durch kriminelle Organisationen. Ein solches Kriterium würde zusätzlich und alternativ zu den bestehenden Kriterien (internationaler oder interkantonaler Charakter der Straftaten), welche eine Bundeszuständigkeit auslösen, eingefügt.

¹⁸⁹ Empfehlungen der KSBS vom 30. Okt. 2003 zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit (Gerichtsstandempfehlungen), Anhang II Empfehlung zur Anwendung von Art. 24 StPO (abrufbar unter: www.ssk-cps.ch > Empfehlungen Gerichtsstand).

¹⁹⁰ Entscheid des Bundesstrafergerichts vom 18. Sept. 2019, BG.2019.17, E. 5.3.

¹⁹¹ Die «nationale Bedeutung» eines Falles stärker gewichten, einen Mindestbeitrag für Straftaten festlegen und auf den Kontext der Straftat (statt auf die Straftat selbst) abstellen.

¹⁹² S. dazu Fussnoten 58 und 59.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Aus Sicht der Rechtsanwendung scheint dieses vorgeschlagene Kriterium kaum geeignet, eine genügend trennscharfe Abgrenzung vorzunehmen. Die Begriffe der Unterwanderung und der Infiltration sind dem Kernstrafrecht und der Strafprozessordnung fremd. Als entsprechend schwierig dürfte sich die Erarbeitung von Hilfskriterien für deren Auslegung erweisen, um im Einzelfall die Frage abschliessend zu klären, ab wann eine Struktur unterwandert oder infiltriert ist. Ungeeignet scheinen die Kriterien der Unterwanderung und Infiltration auch im Hinblick darauf, dass sie sich sowohl auf Strukturen der Kantone als auch auf Strukturen des Bundes beziehen können. Je nach Befund würde eine generelle Verlagerung der Zuständigkeit hin zu den Bundesbehörden sinnwidrig scheinen, indem möglicherweise infiltrierte Stellen neu mit dem Sachverhalt befasst wären. Schliesslich hält der Bundesrat fest, dass die neu gedachten Kriterien in einem frühen Verfahrensstadium kaum je klar ersichtlich wären. Entsprechend scheint es nicht sinnvoll, bei der Beantwortung der Frage nach der Zuständigkeit, welche sich naturgemäss früh im Verfahren stellt, auf diese Kriterien abzustellen.

In praktischer Hinsicht und punkto Notwendigkeit der Einführung zusätzlicher Kriterien weist der Bundesrat schliesslich darauf hin, dass das geltende Recht bereits die erforderliche Grundlage bietet, um in Fällen von staatsgefährdender Delinquenz die Strafverfolgung auf Bundestufe zu initiieren. Staatsgefährdende Delinquenz ist kaum denkbar ohne Aktivitäten in mehreren Kantonen oder ohne massgeblichen Bezug zum Ausland, womit die geltenden Kriterien gemäss Artikel 24 Absatz 1 StPO bereits erfüllt wären. Schliesslich ist die Bundesgerichtsbarkeit bereits nach geltendem Recht gegeben bei Delikten gegen den Staat, die Landesverteidigung, den Volkswillen, die öffentliche Gewalt sowie gegen die Rechtspflege, wenn der Bund, seine Behörden oder seine Verfahren tangiert sind (Art. 23 Abs. 1 Bst. h StPO).

Aus diesen Gründen lehnt der Bundesrat die Prüfung der Einführung der zusätzlichen Kriterien der Unterwanderung oder Infiltration für eine Begründung der Bundeszuständigkeit ab.

Bezüglich der Änderung von Artikel 24 StPO, die somit erlauben würde, im Bereich der Geldwäscherei den Auslandsbezug einer Straftat auszuweiten, wird auf die Ausführungen unter Ziffer 7.2.2.2.3 verwiesen.

7.3.2 Straftaten, die nach Artikel 24 Absatz 2 StPO eine fakultative Zuständigkeit des Bundes begründen

7.3.2.1 Ausgangslage

Nach Artikel 24 Absatz 2 StPO kann die Bundesanwaltschaft bei Verbrechen des zweiten und des elften Titels des StGB eine Untersuchung eröffnen, wenn gewisse zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sind (s. oben Ziff. 7.3.1.2). Erfasst werden hier somit Vermögensdelikte (2. Titel) und die Urkundenfälschung (11. Titel).

7.3.2.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die derzeitige Regelung betreffend Menschenhandel und Menschen schmuggel grundsätzlich sachgerecht ist. Bei Straftaten

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

im Zusammenhang mit einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260ter StGB kann bereits heute eine Bundeszuständigkeit begründet werden.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe sollte geprüft werden, ob im Rahmen von Artikel 24 Absatz 2 StPO allenfalls auch die Delikte des Menschenhandels und des Menschen-smuggels erwähnt werden sollten. Die Bundesanwaltschaft könnte dann in entsprechenden Fällen tätig werden, welche mehrere Kantone betreffen oder internationale Dimension haben, auch wenn es sich (noch) nicht um organisierte Kriminalität handelt. Ähnliche Fragen stellen sich auch bei Betäubungsmitteldelikten gemäss BetmG.¹⁹³

7.3.2.3 Haltung des Bundesrates

Eine Ausweitung von Artikel 24 Absatz 2 StPO auf weitere Delikte oder Deliktgruppen drängt sich aus Sicht des Bundesrates nicht auf; dies aus folgenden Gründen:¹⁹⁴

Die Strafverfolgung basiert auf einer austarierten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Wie unter Ziffer 7.2.1.1 f. erwähnt, gilt der Grundsatz, dass die kantonalen Strafbehörden die Straftaten des Bundesrechts verfolgen und beurteilen (Art. 22 StPO). Die Bundesgerichtsbarkeit bildet die Ausnahme. Vom verfassungsrechtlichen Strafverfolgungsprimat der Kantone (Art. 123 Abs. 2 BV) sollte nur aus wichtigen Gründen abgewichen werden.

Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden führen in ihrem Zuständigkeitsbereich bereits wirksam und effizient Strafverfahren, die unter anderem interkantonal oder international agierende Täterschaften betreffen. Wenn das Kriterium der kantons- oder landesüberschreitenden Kriminalität als Begründung für eine (fakultative) Bundesgerichtsbarkeit dienen würde, so müsste diese Kompetenz nicht nur für Delikte des Menschenhandels und Menschen-smuggels und für Betäubungsmitteldelikte, sondern konsequenterweise auch für zahlreiche weitere Delikte oder Deliktgruppen gelten (so z. B. Delikte im Bereich Internetkriminalität, organisierte ausländische Einbrecherbanden, Waffenhandel usw.).

Stehen solche Delikte jedoch im Zusammenhang mit einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260ter StGB, so müssen die kantonalen Strafverfolgungsbehörden diese bereits gemäss geltendem Recht an die Bundesanwaltschaft weiterleiten (Art. 24 Abs. 1 StPO).

Ausserdem können Strafsachen, die sowohl der Bundesgerichtsbarkeit als auch der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehen, in der Hand der Bundesanwaltschaft oder der Kantone vereinigt werden (Art. 26 StPO).

¹⁹³ S. Ziff. 7.2.2.2.1.

¹⁹⁴ Zum Menschenhandel und Menschen-smuggle im Speziellen s. oben Ziff. 7.2.3.1.3.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

7.3.3 Praktische Bedeutung von Artikel 25 StPO, insbesondere seit der Einführung des Strafbefehlsverfahrens

7.3.3.1 Ausgangslage

Die Staatsanwaltschaft des Bundes kann gemäss Artikel 25 StPO eine Strafsache, für welche Bundesgerichtsbarkeit nach Artikel 23 StPO gegeben ist, den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung, ausnahmsweise nur zur Beurteilung übertragen. Ausgenommen sind Strafsachen nach Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe g StPO. Sofern eine Delegation erlaubt ist, unterliegt diese keinen besonderen Beschränkungen.¹⁹⁵

In einfachen Fällen kann sie auch eine Strafsache, für welche Bundesgerichtsbarkeit nach Artikel 24 StPO gegeben ist, den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen. Das Gesetz definiert den Begriff «einfacher Fall» nicht. Gemeint sind damit wohl weniger umfangreiche oder nicht komplexe Fälle, die sachlich und rechtlich keine besonderen Schwierigkeiten aufweisen und keine Spezialkenntnisse erfordern.¹⁹⁶

Delegation bedeutet, dass die sachliche Zuständigkeit der Organe der Bundesstrafrechtspflege entfällt und die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Strafverfolgungsorgane des gemäss den Gerichtsstandsregeln bezeichneten Kantons begründet wird. Der Kanton, an den eine der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterliegende Strafsache delegiert wird, ist verpflichtet, tätig zu werden.¹⁹⁷

7.3.3.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass Artikel 25 StPO in der Praxis nur selten angewendet wird. Dies insbesondere, weil die Bundesanwaltschaft seit Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung die Möglichkeit hat, Strafbefehle zu erlassen. Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass eine Streichung von Artikel 25 StPO nicht angezeigt ist.

Allerdings erscheint die in Absatz 1 und 2 von Artikel 25 StPO enthaltene Differenzierung nicht mehr sachgerecht. Während Absatz 1 eine Delegation ohne zusätzliche Voraussetzung zulässt, erlaubt Absatz 2 eine solche nur in einfachen Fällen. Eine Delegation sollte vielmehr unabhängig davon, ob eine Straftat nach Artikel 23 oder 24 StPO vorliegt, immer nur dann erfolgen können, wenn ein «einfacher Fall» vorliegt. Die Absätze 1 und 2 könnten demzufolge zusammengeführt werden. Von einer Delegation ausgeschlossen sollen jedoch – wie im geltenden Recht – Strafsachen nach Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe g StPO sein. Betreffend die Befürchtung, dass die Bundesanwaltschaft ihr «unliebsame», einfache Fälle an die Kantone übertragen könnte, kann festgehalten werden, dass dies bereits heute nicht der geltenden Praxis entspricht. Gemäss etablierter Rechtsprechung kommt es aus Effizienzgründen selbst dann nicht zu einem Handwechsel, wenn sich während des Verfahrens herausstellt,

¹⁹⁵ Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., Art. 25 N 4.

¹⁹⁶ Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., Art. 25 N 6; BSK StPO-Daniel Kipfer, Art. 25 N 7.

¹⁹⁷ BSK StPO-Daniel Kipfer, Art. 25 N 2 ff.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

dass z. B. doch keine kriminelle Organisation vorliegt. Dies dürfte auch zukünftig so gehandhabt werden.

Uneinigkeit besteht darüber, ob auch Bagatellfälle, die von der Bundesanwaltschaft behandelt werden, vom Bundesstrafgericht behandelt werden sollen oder ob diese nicht auch von einer kantonalen Gerichtsinstanz beurteilt werden könnten (s. die Möglichkeit gemäss Art. 25 Abs. 1 StPO). Dahinter steht die Frage, ob auf diesem Wege der Aufwand respektive die Kosten für alle Beteiligten (insb. Bundesanwaltschaft, beschuldigte Person) reduziert werden könnten.

7.3.3.3 Haltung des Bundesrates

Bereits nach altem Recht konnten Strafsachen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterlagen, uneingeschränkt an die Kantone delegiert werden (Art. 18 und 18^{bis} BStP);¹⁹⁸ dies war in der Praxis die Regel.¹⁹⁹ Grund dafür war unter anderem, dass vor dem Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage»²⁰⁰ die Bundesanwaltschaft organisatorisch nicht mit einer kantonalen Staatsanwaltschaft vergleichbar war. So waren z. B. die wenigen eidgenössischen Untersuchungsrichter, die zuständig für die Durchführung der Voruntersuchung waren, nicht vollamtlich tätig.²⁰¹

Mit Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage» im Jahre 2002 hat sich diese Ausgangslage jedoch geändert: Die Bundesanwaltschaft wurde neu organisiert und ausgebaut.²⁰² Die unbeschränkte Delegierbarkeit der traditionellen Bundesstrafsachen blieb jedoch grundsätzlich bestehen. Die Delegierbarkeit der neuen Bundesstrafsachen (organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, komplexe Wirtschaftskriminalität) wurde hingegen auf einfache Fälle beschränkt. Damit bezweckte der Gesetzgeber, eine Überlastung, insbesondere des Bundesgerichts, zu vermeiden; dies bis zur Schaffung des Bundesstrafgerichts.²⁰³ Auch nach Inkrafttreten der «Effizienz-Vorlage» delegierte die Bundesanwaltschaft viele Fälle an die Kantone, dies bis zum Inkrafttreten der schweizerischen Strafprozessordnung.

Die Delegationsbestimmungen des BStP wurden in Artikel 25 StPO überführt.²⁰⁴ Zudem wurden das Strafbefehlsverfahren (Art. 352 ff. StPO) und das abgekürzte Verfahren (Art. 358 ff. StPO) in der StPO verankert; strafprozessuale Instrumente, welche der BStP nicht vorsah. Seither hat sich die Delegationspraxis der Bundesanwaltschaft in Absprache mit den Kantonen geändert. So delegiert sie, wie unter Ziffer 7.3.3.2 erwähnt, kaum mehr Straffälle an diese.

¹⁹⁸ Botschaft «Effizienz-Vorlage», S. 1545 ff.; Bänziger, Kommentierte Textausgabe StPO, S. 23.

¹⁹⁹ Keller, Strafverfahren des Bundes, S. 197; CR CPP-David Bouverat, Art. 25 N 1 f.; Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 30.

²⁰⁰ S. oben Ziff. 3.

²⁰¹ S. zum Ganzen Botschaft Änderung Bundesstrafrechtspflege, Ziff. 144; Botschaft «Effizienz-Vorlage», Ziff. 313.

²⁰² Zur Geschichte der Bundesanwaltschaft s. www.bundesanwaltschaft.ch > Über die BA > Geschichte; Therese Steffen Gerber; Martin Keller: "Bundesanwaltschaft", in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 12.10.2021. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010352/2021-10-12/> (konsultiert am 21.01.2023).

²⁰³ CR CPP-David Bouverat, Art. 25 N 1 f.; Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, S. 90; AB SR 1998, 1175.

²⁰⁴ Bänziger, Kommentierte Textausgabe StPO, S. 23.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Aufgrund dieser Ausgangslage könnte die Delegationsmöglichkeit konsequenterweise gestrichen werden; dies umso mehr als die Arbeitsgruppe vorschlägt, die Delegationsmöglichkeit auch für Strafsachen gemäss Artikel 23 StPO nur noch auf einfache Fälle zu beschränken. Für einfache Fälle, d. h. solche, die nicht umfangreich oder komplex sind und in sachlicher und rechtlicher Hinsicht klar erscheinen, ist insbesondere das Strafbefehlsverfahren prädestiniert. Auf dieses prozessuale Instrument kann die Bundesanwaltschaft seit Inkrafttreten der StPO nun ebenso zurückgreifen wie die Kantone. Darüber hinaus sollen gewisse Strafsachen gemäss Artikel 23 Absatz 1 StPO in die originäre Kompetenz der Kantone übertragen werden, worunter insbesondere auch einfache Fälle fallen dürften (s. oben Ziff. 7.2.4.5).

Delegiert die Bundesanwaltschaft Straffälle an die Kantone, so kann dies dazu führen, dass Rechtsfragen von den verschiedenen Kantonen unter Umständen nicht mehr einheitlich beurteilt werden. Die Delegation generiert zusätzlichen prozessualen Aufwand und verzögert damit das Verfahren. Dies weil die Bundesanwaltschaft vor dem Delegationsentscheid mit dem betroffenen Kanton einen Meinungsaustausch durchführen muss (gegenseitige Zustellung der Akten zur Einsichtnahme; Art. 26 Abs. 4 StPO). Ausserdem kann der Delegationsentscheid mit Beschwerde angefochten werden (Art. 28 StPO). Dies ist einer effizienten Verfahrenserledigung nicht dienlich und steht im Widerspruch zum Beschleunigungsgebot (Art. 5 StPO).

Ungeachtet dieser Umstände kann es im Einzelfall jedoch Konstellationen geben, in denen eine Delegation der sachlichen Zuständigkeit als zweckmässig erscheint. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass aus Gründen der Rechtssicherheit in der StPO präzisiert werden müsste, unter welchen Voraussetzungen, abgesehen vom einfachen Fall, eine Delegation möglich sein soll. Denn die Tatsache, dass die Bundesanwaltschaft gemäss herrschender Praxis kaum mehr Fälle an die Kantone delegiert, basiert auf einer Absprache mit den Kantonen. Solche Absprachen sind jedoch nicht unwesentlich von den involvierten Personen abhängig, was aus rechtlicher Hinsicht nicht optimal erscheint.

Denkbar wäre, in der StPO vorzusehen, dass die Delegation nur dann erfolgen kann, wenn einerseits ein einfacher Fall und andererseits triftige (oder wichtige resp. sachliche) Gründe vorliegen. Beim Vorliegen von triftigen Gründen können auch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden einen vom gesetzlichen Gerichtsstand (Art. 31–37 StPO) abweichenden Gerichtsstand vereinbaren (Art. 38 Abs. 1 StPO). Dies gilt im Falle eines kantonalen Gerichtsstandskonflikts auch für die zum Entscheid zuständige Behörde (Art. 40 Abs. 3 StPO). Selbst von einem bereits festgelegten örtlichen Gerichtsstand kann abgewichen werden, wenn neue wichtige Gründe vorliegen und noch keine Anklage erhoben wurde (Art. 42 Abs. 3 StPO).

Mit dem Erfordernis des triftigen (oder wichtigen resp. sachlichen) Grundes wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um eine Ausnahme handeln muss.²⁰⁵ Zwar handelt es sich bei dieser Voraussetzung um einen unbestimmten Rechtsbegriff, allerdings

²⁰⁵ BKS StPO-Samuel Moser/Ania Schlapbach, Art. 38 N 2.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

kann zur Präzisierung dieses Begriffs auf eine langjährige Rechtsprechung zurückgegriffen werden.²⁰⁶ Ob ein solcher Grund vorliegt, beurteilt sich nach objektiven Gesichtspunkten. Ein triftiger Grund kann vorliegen, wenn Zweckmässigkeits-, Wirtschaftlichkeits- oder prozessökonomische Überlegungen eine abweichende Zuständigkeit nahe legen,²⁰⁷ nicht aber z. B. wenn organisatorische Aspekte der Behörden im Vordergrund stehen.²⁰⁸ Denkbar wäre, dass in besonders gelagerten Fällen im Hinblick auf den Wohnort oder die Sprache des Beschuldigten oder im Interesse der Beweisführung eine andere sachliche Zuständigkeit zweckmässiger erscheint.²⁰⁹ Dies wäre auch zu bejahen, wenn z. B. eine kantonale Strafverfolgungsbehörde einen Straffall, der an sich der Bundesgerichtsbarkeit unterstünde, seit Längerem untersucht und die Bundesanwaltschaft aus prozessökonomischen Gründen (und zwecks Heilung der sachlichen Unzuständigkeit) um eine Delegation ersucht.²¹⁰ Mit dem Erfordernis des triftigen (oder wichtigen resp. sachlichen) Grundes könnte schliesslich der Befürchtung Rechnung getragen bzw. diese beseitigt werden, dass die Bundesanwaltschaft ihr «unliebsame» Fälle an die Kantone delegiert (s. oben Ziff. 7.3.3.2).

Nebst der Präzisierung der Voraussetzungen wäre ausserdem festzulegen, bis zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens eine Delegation möglich sein soll.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Bundesanwaltschaft die Möglichkeit hat, Strafsachen z. B. in der Hand der kantonalen Strafverfolgungsbehörden zu vereinigen, wenn sowohl die kantonale als auch Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist (Art. 26 Abs. 2 StPO).

Der Bundesrat wird deshalb dazu die nötigen Gesetzesänderungen vorlegen.

7.4 Mehrfache Zuständigkeit (Art. 26 StPO)

Gemäss Artikel 25 StPO kann die Staatsanwaltschaft des Bundes bei gegebener Bundesgerichtsbarkeit eine Strafsache den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung, ausnahmsweise nur zur Beurteilung, übertragen. Ausgeschlossen ist eine Delegation an die Kantone bei Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie bei Kriegsverbrechen (Art. 264 ff. StGB).

7.4.1 Zuweisung der Strafsache (Abs. 1)

Wurde die Straftat in mehreren Kantonen oder im Ausland begangen oder haben Täterinnen, Täter, Mittäterinnen, Mittäter, Teilnehmerinnen oder Teilnehmer ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort in verschiedenen Kantonen, so regelt Artikel 26

²⁰⁶ Zum «triftigen» Grund s. z. B. die Entscheide des Bundesstrafgerichts vom 10. Juli 2020, BG.2020.14, vom 10. Nov. 2021, BG.2021.53 und vom 21. Okt. 2008, BK.2008.19 (noch zum aBStP).

²⁰⁷ Urteil des Bundesgerichts vom 16. Dez. 2008, 1B_248/2008, E. 2.2.

²⁰⁸ BSK StPO-Erich Kuhn, Art. 42 N 8; BSK StPO-Urs Bartetzko, Art. 30 N 4 ff.

²⁰⁹ Urteil des Bundesgerichts vom 16. Dez. 2008, 1B_248/2008, E. 2.2.

²¹⁰ Zu dieser Konstellation s. Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 19. Sept. 2017, BG.2017/26.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Absatz 1 StPO, dass die Staatsanwaltschaft des Bundes entscheidet, welcher Kanton die Strafsache untersuchen und beurteilen soll.²¹¹

Diese Bestimmung ist auf Delegationsfälle nach Artikel 25 StPO beschränkt. Zwar ergibt sich dies nicht explizit aus dem Wortlaut von Absatz 1. Die Beschränkung folgt jedoch aus der Tatsache, dass Artikel 26 Absatz 1 StPO den Artikel 254 Absatz 2 BStP von 2009²¹² ersetzt. Dieser war im Kapitel II. «Besondere Bestimmungen für Bundesstrafsachen, die der Bundesanwalt den kantonalen Behörden überweist» geregelt. Auch die herrschende Lehre vertritt diese Auffassung.²¹³

Massgeblich für die Zuordnung der Fälle nach Artikel 26 Absatz 1 StPO sind die Regeln über die Gerichtsstandsbestimmungen gemäss den Artikeln 31–38 StPO. Die Annahme, dass die Bundesanwaltschaft autoritativ über die Gerichtsstandsfragen zwischen den Kantonen entscheiden könnte, trifft deshalb nicht zu.²¹⁴

Die Zuordnung an den konkreten Kanton erfolgt durch die Bundesanwaltschaft mittels Verfügung. Diese kann vom betroffenen Kanton beim Bundesstrafgericht angefochten werden (Art. 28 i.V.m. Art. 393 ff. StPO; s. unten Ziff. 7.6).

7.4.2 Vereinigung und Zuweisung der Strafsache (Abs. 2)

Ist in einer Strafsache sowohl Bundesgerichtsbarkeit als auch kantonale Gerichtsbarkeit gegeben, so kann die Staatsanwaltschaft des Bundes gemäss Artikel 26 Absatz 2 die Vereinigung der Verfahren in der Hand der Bundesbehörden oder der kantonalen Behörde anordnen. Für den Fall der Vereinigung der Strafsache und Übertragung derselben an einen Kanton, hat die Bundesanwaltschaft den für den Sachverhalt zuständigen konkreten Kanton zu bestimmen; dies erfolgt nach den Regeln der Gerichtsstandsbestimmungen gemäss Artikel 31–38 StPO.²¹⁵

7.4.3 «Perpetuatio fori» und gegenseitige Einsichtnahme in Akten (Abs. 3 und 4)

Die einmal nach Absatz 2 begründete Zuständigkeit bleibt auch dann bestehen (Grundsatz der «perpetuatio fori»), wenn der die Zuständigkeit begründende Teil des Verfahrens eingestellt wird (Abs. 3). Diese Bestimmung dient der Verfahrensökonomie und -beschleunigung.

Kommt eine Delegation in Frage, so bestimmt Absatz 4, dass sich die beteiligten Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone die Akten gegenseitig zur Einsichtnahme zustellen. Nach dem Entscheid gehen die Akten an die Behörde, welche

²¹¹ Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, S. 543; BSK StPO-Daniel Kipfer, Art. 26 N 2; Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., Art. 26 N 10; Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, N 214.

²¹² In der Fassung vom 1. Jan. 2009.

²¹³ Botschaft Vereinheitlichung Strafprozessrecht, Ziff. 2.2.2; CR CPP-David Bouverat, Art. 26 N 2; Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, S. 543 (m.w.Verw.); BSK StPO- Daniel Kipfer, Art. 26 N 2; Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., Art. 26 N 10; Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, Rz 214; Schmid/Jositsch, Praxiskommentar StPO, Art. 26 N 1.

²¹⁴ Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, S. 543; BSK StPO- Daniel Kipfer, Art. 26 N 2.

²¹⁵ Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, S. 541.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

die Sache zu untersuchen und zu beurteilen hat. Da es nach Absatz 4 ausreicht, dass eine Delegation (i.S.v. Art. 25 StPO) in Frage kommt, ist er auch auf die Fälle nach den Absätzen 1 und 2 von Artikel 26 StPO anwendbar.²¹⁶

7.4.4 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Aufgrund des unklaren Wortlautes und des Konnexes zu Artikel 25 StPO (s. Ziff. 7.3.3.2) bejaht die Arbeitsgruppe einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei Absatz 1 von Artikel 26 dahingehend, dass explizit auf Artikel 25 StPO verwiesen werden könnte. Keinen Handlungsbedarf sieht die Arbeitsgruppe hingegen bei den Absätzen 2–4 von Artikel 26 StPO. Diese Bestimmungen sind in der Praxis nicht problematisch.

7.4.5 Haltung des Bundesrates

Da gemäss Auffassung des Bundesrates im Bereich der Delegationsmöglichkeit (Art. 25 StPO) gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, so gilt dies aufgrund des Konnexes auch für Artikel 26 Absatz 1 StPO (s. oben Ziff. 7.4.1).

Bezüglich der Absätze 2–4 von Artikel 26 StPO schliesst sich der Bundesrat der Auffassung der Arbeitsgruppe an, wonach kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

7.5 Erste Ermittlungen und Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden (Art. 27 StPO)

7.5.1 Anwendungsbereich «Erste Ermittlungen»

Artikel 27 StPO regelt die Zuständigkeit für erste Ermittlungen und Untersuchungen von Bund bzw. Kantonen im Zuständigkeitsbereich des jeweils anderen Gemeinwesens. Die Bestimmung bezweckt einerseits die Zuweisung einer vorläufigen Kompetenz und andererseits daraus resultierend, dass die gewonnenen Beweise und Untersuchungsergebnisse auch dann gültig sind, wenn sich nachträglich herausstellt, dass die entsprechende Behörde definitiv unzuständig ist.²¹⁷ Die Befugnis zu vorläufigen Ermittlungen und Untersuchungen der Kantone bzw. des Bundes ist fakultativ.²¹⁸

7.5.1.1 Zuständigkeit der Kantone

Absatz 1 ermächtigt die Kantone in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit, dringliche Ermittlungshandlungen (z. B. Beweissicherung, Personenermittlungen und -befragungen, Fahndungen, Anhaltungen usw.) vorzunehmen, wenn bzw. solange die Strafbehörde des Bundes noch nicht tätig geworden ist. Zuständig sind die kantonalen Behörden, die nach den Gerichtsstandsregeln örtlich zuständig wären.

Die Staatsanwaltschaft des Bundes ist unverzüglich zu orientieren; der Fall ist ihr so bald als möglich zu übergeben bzw. zum Entscheid nach Artikel 25 und 26 StPO zu

²¹⁶ BSK StPO-Daniel Kipfer, Art. 26 N 5; Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., Art. 26 N 10; Schmid/Jositsch, Praxiskommentar StPO, Art. 26 N 8; CR CPP-David Bouverat, Art. 26 N 6.

²¹⁷ Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., Art. 27 N 1; BSK StPO-Daniel Kipfer, Art. 27 N 1.

²¹⁸ BSK StPO-Daniel Kipfer, Art. 27 N 1.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

unterbreiten. Die schon erhobenen Beweise sind im Bundesstrafverfahren grundsätzlich verwertbar.

7.5.1.2 Zuständigkeit des Bundes

Umgekehrt regelt Absatz 2, dass die Strafbehörden des Bundes bei Straftaten, die ganz oder teilweise in mehreren Kantonen oder im Ausland begangen worden sind und bei denen die Zuständigkeit des Bundes oder eines Kantons noch nicht feststeht, erste Ermittlungen und Untersuchungen durchführen können. In solchen Fällen kann das Bedürfnis nach sofortigem, koordiniertem Einschreiten einer zentralen Behörde bestehen. Ein solches Einschreiten begründet keine Bundesgerichtsbarkeit; es endet, sobald der Fall einem Kanton zugewiesen werden kann.²¹⁹

7.5.2 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass es in Bezug auf Artikel 27 StPO keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt. Artikel 27 StPO sei eine sehr hilfreiche Norm, die es den Strafverfolgungsbehörden ermögliche zu ermitteln, ohne die Zuständigkeit zu präjudizieren. Probleme, die sich mitunter in der Praxis ergeben würden (z. B. wegen der Meldepflicht oder Nicht-Kennens der Norm), seien durch Aufklärung und Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden zu lösen.

7.5.3 Haltung des Bundesrates

Da sich Artikel 27 StPO in der Praxis bewährt, schliesst sich der Bundesrat der Ansicht der Arbeitsgruppe an, wonach kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

7.6 Lösung von Konflikten (Art. 28 StPO)

7.6.1 Zuständigkeit

Bei Konflikten zwischen der Staatsanwaltschaft des Bundes und den kantonalen Strafbehörden über die sachliche Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten entscheiden die Beschwerdekammern des Bundesstraftgerichts (Art. 28 StPO i.V.m. Art. 37 Abs. 1 Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010²²⁰, StBOG). Aufgrund seiner systematischen Stellung bezieht sich Artikel 28 StPO auf Streitigkeiten, die sich aus den Artikeln 22–27 StPO ergeben.²²¹

7.6.2 Verfahren

Das Verfahren der Konflikterledigung ist in Artikel 28 StPO nicht geregelt. Das Bundesstraftgericht entscheidet bei solchen Konflikten in analoger Anwendung der Regeln, die Gesetz und Rechtsprechung für die Behandlung eines interkantonal streitigen Gerichtsstandes aufgestellt haben (Art. 39–42 i.V.m. Art. 393 ff. StPO).

Voraussetzung ist somit, dass ein Streit über die Zuständigkeit vorliegt und dass der Bund und der betroffene Kanton über diesen Streit einen Meinungs austausch (ggf. mit allen weiteren in Frage kommenden Kantonen) durchgeführt haben. Nach der

²¹⁹ Botschaft Vereinheitlichung Strafprozessrecht, Ziff. 2.2.2.

²²⁰ SR 173.71

²²¹ BSK StPO-Daniel Kipfer, Art. 28 N 1; Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., Art. 28 N 1.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Praxis des Bundesstrafgerichts muss die ersuchende Behörde ihr Gesuch im Normalfall innert zehn Tagen einreichen. Dies ergibt sich – so das Gericht – aus Artikel 396 Absatz 1 StPO, welcher hier analog Anwendung findet. Von dieser Frist kann nur unter besonderen, vom jeweiligen Gesuchsteller zu spezifizierenden Umständen abgewichen werden.²²² Welche Behörden ihren Kanton bzw. den Bund im Meinungsaustausch und im Verfahren vor der Beschwerdekammer vertreten dürfen, bestimmt sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht bzw. Bundesrecht (Art. 14 Abs. 1 StPO). Das Verfahren vor dem Bundesstrafgericht ist schriftlich (Art. 39 StBOG i.V.m. Art. 397 Abs. 1 StPO) und nicht öffentlich (Art. 69 Abs. 3 Bst. c StPO). Der Entscheid ergeht in Beschlussform und lautet entweder auf Nichteintreten oder Abschreibung oder bezeichnet die für die Fortsetzung des Verfahrens zuständige Strafbehörde (Art. 38 StBOG i.V.m. Art. 80 Abs. 1 StPO).²²³

Der Entscheid des Bundesstrafgerichts ist endgültig (Art. 79 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005,²²⁴ BGG).

7.6.3 Beurteilung Reformbedarf durch die Arbeitsgruppe

Dass in der StPO explizite Verfahrensvorschriften in Bezug auf Zuständigkeitskonflikte zwischen der Bundesanwaltschaft und den Kantonen fehlen, wird von der Arbeitsgruppe bemängelt und eine Kodifizierung als prüfenswert erachtet.

Sie macht darüber hinaus geltend, dass diese Verfahren in aller Regel zu lange dauerten, weshalb verfahrensbeschleunigende Regeln zu begrüssen wären. Gerade zu Beginn eines Strafverfahrens sei eine Verfahrensbeschleunigung von entscheidender Bedeutung. Dies könne zum Beispiel in Form einer Frist, bis wann das Gericht zu entscheiden habe, und auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden in Form einer anzahlmässigen Beschränkung der Schriftenwechsel, geschehen.

Als unbefriedigend wird auch die Regelung erachtet, wonach die Entscheide des Bundesstrafgerichts bezüglich Zuständigkeitskonflikten endgültig sind. Es handle sich um eine Grundsatzfrage, ob im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit eine einzige Instanz genüge. Gerade vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der vom Parlament am 17. Juni 2022 beschlossenen Revision der Strafprozessordnung²²⁵ dem Prinzip der doppelten Instanz im Bereich der kantonalen Strafverfahren zum Durchbruch verholfen wird, wird es als wünschenswert erachtet, dies auch im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit zu prüfen. Dies gelte nicht nur im Bereich der Zuständigkeitskonflikte, sondern namentlich auch für Verfahrenseinstellungen. Einig ist sich die Arbeitsgruppe, dass Entscheide des Bundesstrafgerichts betreffend Konflikte über die örtliche Zuständigkeit nach wie vor endgültig sein sollen. In diesem Bereich solle dem Beschleunigungsgebot der Vorrang eingeräumt werden. Nur der Entscheid des Bundesstrafgerichts über die sachliche Zuständigkeit solle anfechtbar sein. Man müsse mit Blick auf die angestrebte Verfahrensbeschleunigung (Beschleunigungsgebot) jedoch nicht den vollen Instanzenzug gewähren; bereits eine Rechtsmittelinstanz wäre

²²² S. die Entscheide des Bundesstrafgerichts vom 15.07.2011, BG.2011.17 E. 2.1 und vom 17.06.2011, BG.2011.7 E. 2.2.

²²³ Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, S. 499 ff.

²²⁴ SR 173.110

²²⁵ BBl 2022 1560; s. auch Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung, Ziff. 3.1.1.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

dienlich. Diese müsse nicht über die volle Kognition verfügen, sondern man könnte diese auf Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung beschränken. Eine solche Beschränkung gilt heute bereits im Bereich der internationalen Amtshilfe in Steuersachen (s. Art. 84a BGG) und wurde im Rahmen der Revision des Bundesgerichtsgesetzes vorgeschlagen (s. Art. 89a Abs. 1 E-BGG).²²⁶ Darüber hinaus sollte der Beschwerdeinstanz mit Blick auf das Beschleunigungsgebot eine Frist gesetzt werden, bis wann ihr Entscheid zu erfolgen hat.

7.6.4 Haltung des Bundesrates

Bereits unter der Geltung des BStP 2001 kamen bei Zuständigkeitskonflikten zwischen der Bundesanwaltschaft und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden mangels expliziter Verfahrensvorschriften die Regeln zur Anwendung, die Gesetz und Rechtsprechung für die Behandlung eines interkantonal streitigen Gerichtsstandes aufgestellt haben.²²⁷ Das Inkrafttreten der StPO hat an diesem Vorgehen nichts geändert, da Artikel 28 StPO ebenfalls keine expliziten Verfahrensvorschriften enthält.²²⁸

Der Bundesrat erachtet es jedoch als sinnvoll, explizite Verfahrensvorschriften bezüglich Zuständigkeitskonflikte zwischen der Bundesanwaltschaft und den Strafverfolgungsbehörden der Kantone in der StPO zu verankern; dies insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit. Allerdings dürften dabei die Vorschriften betreffend die interkantonalen Gerichtsstandsstreitigkeiten (Art. 39 ff. StPO) nicht völlig ausser Acht gelassen werden. Insbesondere dürfte das Bedürfnis nach Verfahrensbeschleunigung (s. nachfolgend) auch bei solchen Konflikten bestehen.

Der Bundesrat unterstützt auch die Forderung betreffend Verankerung von verfahrensbeschleunigenden Regelungen. Zwar gilt im Strafverfahren das Beschleunigungsgebot (Art. 5 StPO), wonach Strafverfahren ohne unbegründete Verzögerung zum Abschluss gebracht werden müssen. Der Bundesrat erachtet es dennoch als zielführend, das Verfahren durch entsprechende Regelungen zu beschleunigen. Allerdings steht der Bundesrat der Verankerung von starren Fristen, innert derer ein Entscheid des Gerichts erfolgen muss, kritisch gegenüber. Solche Fristen wären als Ordnungsfristen zu qualifizieren, deren Verletzung keine Konsequenzen nach sich ziehen würden. Starre Behandlungsfristen könnten überdies kontraproduktiv sein; dies, weil die Gerichte geneigt sein könnten, diese Fristen auszuschöpfen anstatt zügig zu entscheiden.

In Bezug auf die Endgültigkeit der Entscheide des Bundesstrafgerichts bezweckt Artikel 79 BGG durch den Ausschluss der Beschwerdemöglichkeit, das Bundesgericht zu entlasten.²²⁹ Allerdings hat der Bundesrat im Rahmen der Revision des BGG vorgeschlagen, dass, abweichend von Artikel 79 BGG, die Beschwerde in Strafsachen ge-

²²⁶ S. Geschäft des Bundesrates 18.051 (abrufbar unter: www.parlament.ch > Geschäfte Suchen > 18.051). Die eidgenössischen Räte sind jedoch nicht auf das Geschäft eingetreten.

²²⁷ S. Art. 279 Abs. 2 BStP (in der Fassung vom 1. Jan. 2010); Entscheid des Bundesstrafgerichts vom 28. Sept. 2009, BG.2009.20 E. 1.1; Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, S. 548.

²²⁸ Im Vordergrund stehen Gerichtsstandskonflikte im Zusammenhang mit einer Delegation gemäss Art. 25 und 26 StPO sowie mit der Zuständigkeit bei ersten Ermittlungen gemäss Art. 27 StPO; s. Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, S. 548.

²²⁹ BSK BGG-Stefan Heimgartner/Tornike Keshelava, Art. 79 N 2.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

gen Entscheide des Bundesstrafgerichts zulässig sein soll, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (Art. 89a Abs. 1 E-BGG). Damit wollte der Bundesrat gezielt die Kompetenz zur höchstrichterlichen Beurteilung eröffnen. Im Juni 2020 scheiterte die Revision des BGG im Parlament. Die eidgenössischen Räte sind auf die Vorlage nicht eingetreten.²³⁰ Ständerat Caroni reichte daraufhin am 2. Dezember 2020 das Postulat 20.4399 «Für ein modernes Bundesgerichtsgesetz» ein, das den Bundesrat beauftragen soll, in einem Bericht darzulegen, wie das BGG modernisiert werden kann, dass die Belastung des Bundesgerichts und der Rechtsschutz optimiert werden. Am 1. März 2021 nahm der Ständerat das Postulat an. Der Postulatsbericht wird derzeit ausgearbeitet. Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass für die Beurteilung der Anfechtbarkeit der Entscheide des Bundesstrafgerichts betreffend sachliche Zuständigkeit das Ergebnis des Postulatsberichts abgewartet werden sollte.

Der Bundesrat wird die nötigen Gesetzesänderungen vorlegen.

7.7 Cyberkriminalität

7.7.1 Aktuelle Situation

Die zunehmende Digitalisierung in allen möglichen Bereichen der Gesellschaft und die digitale Vernetzung mittels Internet wirken sich in verschiedener Weise auch auf die Kriminalität aus. So führt die Digitalisierung zu einer neuen oder erhöhten Verletzlichkeit von kritischen Infrastrukturen,²³¹ die sich unter Verwendung des Internets angreifen lassen. Mittels Internet lassen sich auch bei Unternehmungen grosse Schäden verursachen, etwa indem durch Eindringen in Computer-Systeme oder Datenetze die Produktion lahmgelegt wird. Sodann lässt sich das Internet auch zur Begehung von Vermögensdelikten mit einer Vielzahl geschädigter Personen und einer grossen territorialen Ausbreitung verwenden (z. B. Fälle von Anlagebetrug).

Das geltende Recht regelt die Zuständigkeit zur Strafverfolgung unbesehen davon, ob das strafbare Verhalten unter Zuhilfenahme des Internets begangen wurde oder nicht. Anknüpfungspunkt bildet die in Frage kommende Straftat bzw. das Vorliegen besonderer Voraussetzungen, welche eine Bundesgerichtsbarkeit zu begründen vermögen.

Die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten, die sich gegen bestimmte wichtige Infrastrukturen richten, obliegt gemäss Artikel 23 Absatz 2 StPO in Verbindung mit Spezialgesetzen bereits heute den Bundesstrafbehörden. Dies gilt etwa für Kernenergie- und Stauanlagen sowie Rohrleitungen und zwar ungeachtet dessen, ob die Beeinträchtigung der Anlage unter Zuhilfenahme des Internets (Cyber) oder physisch erfolgt. Soweit es um Straftaten gegen andere kritische Infrastrukturen geht, sind dagegen grundsätzlich die Kantone zur Verfolgung und Beurteilung zuständig. Damit ergibt sich eine gewisse Diskrepanz zur Tatsache, dass – jedenfalls aus nachrichtendienstlicher Optik – sämtliche kritischen Infrastrukturen unter dem besonderen Schutz des

²³⁰ S. oben Fussnote 226.

²³¹ Gemäss Art. 6 Abs. 1 Ziff. 4 NDG handelt es sich dabei um «Informations-, Kommunikations-, Energie-, Transport- und weitere Infrastrukturen, die für das Funktionieren von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat unerlässlich sind».

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Bundes stehen, denn gemäss Artikel 6 Absatz 1 Ziffer 4 des NDG beschafft und bearbeitet der Nachrichtendienst des Bundes Informationen zur frühzeitigen Erkennung von Angriffen auf kritische Infrastrukturen.

Eine zwingende Bundeszuständigkeit besteht auch dann, wenn bei den mit Cyber-Mitteln begangenen Delikten die Voraussetzungen nach Artikel 24 Absatz 1 StPO erfüllt sind. Denkbar ist auch, dass in Fällen von Cyber-Kriminalität die Voraussetzungen nach Artikel 24 Absatz 2 StPO gegeben sind und die Bundesanwaltschaft eine Untersuchung eröffnet und damit die Strafverfolgung übernimmt.

Zu Schwierigkeiten kann es dagegen kommen, wenn die Bundessanwaltschaft dem Ersuchen eines Kantons auf Übernahme des Verfahrens nicht entspricht (Art. 24 Abs. 2 StPO), oder zwischen der Bundesanwaltschaft und einem oder mehreren Kantonen oder unter mehreren Kantonen die Zuständigkeit strittig ist.

Die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit wird insbesondere auch bei Cyber-Delikten oft dadurch erschwert, dass eine Vielzahl von Personen geschädigt wird, die sich in mehreren Kantonen oder Ländern befinden und sich die Täterschaft ebenfalls territorial kaum oder gar nicht eingrenzen lässt.

Sodann erfordert die Verfolgung von Cyber-Delikten einen erheblichen Koordinationsaufwand unter den beteiligten Strafverfolgungsbehörden, insbesondere um Deliktsserien als solche überhaupt zu erkennen. Zudem stellt die Aufklärung solcher Straftaten auch wegen des erforderlichen Spezialwissens, über das nicht alle Kantone ohne weiteres verfügen, eine grosse Herausforderung dar. Schliesslich erfordert die Dynamik bei Cyber-Delikten regelmässig ein rasches Handeln, um den Verlust von Beweismitteln zu verhindern. Diesem Gebot der Raschheit steht das ordentliche Verfahren zur Klärung von Zuständigkeitskonflikten zwischen der Bundesanwaltschaft und kantonalen Staatsanwaltschaften gemäss Artikel 28 StPO bzw. das Gerichtsstandsverfahren nach Artikel 39 ff. StPO entgegen, denn Streitigkeiten über die Zuständigkeit bzw. den Gerichtsstand nehmen regelmässig einige Zeit in Anspruch.

Zwar bestehen bereits verschiedene Instrumente,²³² welche die Koordination und die Zusammenarbeit zwischen mehreren betroffenen Strafverfolgungsbehörden verbessern sollen. Allerdings haben sie alle bloss koordinative Funktionen. Es fehlt jedoch

²³² So starteten im November 2019 die Kantone Genf, Waadt, Freiburg, Neuenburg, Jura und Valais sowie der Kanton Aargau als einziger Deutschschweizer Kanton und fedpol die Informationsplattform «PICSEL» zur Analyse serieller Online-Kriminalität. Der Kanton Tessin betreibt PICSEL dagegen (noch) nicht selbstständig, sondern tauscht gewisse Cyber-Daten über das Lagezentrum des Westschweizer Polizeikonkordates (CICOP) mit anderen, an PICSEL angeschlossenen Kantonen aus. Weiter besteht seit 2018 das Netzwerk digitale Ermittlungsunterstützung Internetkriminalität (NEDIK) der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zwecks Koordination der nationalen und internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Internetkriminalität. NEDIK setzt spezifische Analyseinstrumente ein und betreibt eine zentrale Wissensdatenbank, um namentlich den Austausch operativer Informationen und die Koordination von Aktionen zwischen Bund und Kantonen sowie interkantonal zu fördern. Die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen arbeiten sodann gemeinsam im sog. «Cyberboard».

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

eine Instanz mit der Befugnis, die Zuständigkeit für die Strafverfolgung im Konfliktfall verbindlich festzulegen.

7.7.2 Lösungsansätze der Arbeitsgruppe

Um zu verhindern, dass die Ermittlungen bis zum Entscheid über die Zuständigkeit oder den Gerichtsstand im Rahmen der heutigen Verfahren stillstehen, sind namentlich folgende Möglichkeiten denkbar:

- Die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen legen gemeinsam Kriterien fest, nach welchen die Zuständigkeit im Einzelfall in gegenseitiger Absprache festgelegt werden kann, ohne dass das ordentliche Verfahren zur Klärung von Zuständigkeitskonflikten gemäss Artikel 28 StPO bzw. das Gerichtsstandsverfahren nach Artikel 39 ff. StPO zu beschreiten wären. Die entsprechenden Kriterien könnten als Empfehlungen der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) erarbeitet werden, welche von der Mitgliederversammlung der SSK zu genehmigen wären.

Allerdings könnten auch solche Empfehlungen Konfliktfälle nicht verhindern. Immerhin müsste durch diese Klärungsarbeit in deutlich weniger Fällen der Gerichtsstand durch das Bundesstrafgericht im strittigen Verfahren festgelegt werden.

- Eine detailliertere Regelung des Verfahrens könnte das Problem entschärfen, dass wegen der langen Verfahrensdauer ein Verlust von Beweismitteln droht. Das geltende Recht enthält diesbezüglich kaum Bestimmungen, namentlich keine Fristen. Im Rahmen der Schaffung von solchen Verfahrensregeln könnte auch vorgesehen werden, dass die mit dem Zuständigkeits- bzw. Gerichtsstandskonflikt befasste Instanz auf Antrag oder von Amtes wegen im Sinne einer vorsorglichen Massnahme (provisorisch oder gar superprovisorisch) verbindlich eine Behörde bezeichnet, die während der Hängigkeit des Verfahrens als Leitbehörde fungiert.
- Es könnte ein neues Gremium geschaffen werden, das in einem raschen und einfachen Verfahren verbindlich anordnen könnte, welche Behörde zur Behandlung eines Falles von Cyber-Kriminalität zuständig ist. Das neue Gremium hätte nicht bloss Konflikte zwischen Bund und einem oder mehreren Kantonen zu entscheiden, sondern auch solche zwischen Kantonen untereinander. Gesetzlich zu regeln wären u.a. die Kriterien, nach denen die Zuweisung erfolgt, wobei auch die in einem Kanton bzw. dem Bund vorhandene Kapazität und die Spezialkenntnisse Kriterien für eine Zuweisung sein könnten. Festzulegen wäre auch, ob die Zuweisung eines Falles durch das neu zu schaffende Gremium gänzlich anstelle der Verfahren gemäss Artikel 28 und 39 ff. StPO tritt oder ob eine Zuweisung durch das neue Gremium nur eine (super-)provisorische Anordnung darstellt, welche einen Entscheid in einem allfälligen ordentlichen Verfahren betreffend die Zuständigkeit nicht vorwegnehmen soll.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Für die Mehrheit der Arbeitsgruppe stellt auch die Weiterverfolgung der letzten Variante (Schaffung eines neuen Gremiums) einen prüfenswerten Ansatz dar. Die Arbeitsgruppe ist sich durchaus bewusst, dass mit einem solchen Gremium, das über Entscheidkompetenz verfügen müsste und in welchem sowohl die Kantone als auch den Bund vertreten wären, Neuland beschritten würde. Verschiedene Fragen wären näher zu klären, so beispielsweise jene nach der Art der Bestellung des Gremiums, seiner Einordnung in das Staatsgefüge, der Aufsicht, der Kostentragung und dem Verhältnis zur Justiz, die bislang über Zuständigkeitskonflikte befindet.

7.7.3 Haltung des Bundesrates

Es ist nicht zu verkennen, dass die Verfolgung von Straftaten, die unter Verwendung des Internet begangen wurden, zu besonderen Herausforderungen führt. Wie die Arbeitsgruppe darlegt, betrifft dies insbesondere die Bestimmung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit sowie die Gefahr des raschen Verlustes von Beweismitteln. Insofern teilt der Bundesrat die Analyse der Arbeitsgruppe.

Nach Ansicht des Bundesrates ist es weder widersprüchlich noch nachteilig, dass der NDB zuständig ist für die frühzeitige Erkennung von Angriffen auf sämtliche kritische Infrastrukturen; hingegen beschränkt sich die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Strafverfolgung auf bestimmte Infrastrukturen. Dieser Unterschied lässt sich damit begründen, dass die jeweils zuständigen Behörden eine andere Zielrichtung haben: Bei der Tätigkeit des NDB steht der Schutz wichtiger Landesinteressen mittels Früherkennung im Vordergrund, während die Blickrichtung der Strafverfolgungsbehörden auf bereits Geschehenes ausgerichtet ist. Für eine erfolgreiche Früherkennung ergibt es durchaus Sinn, die Kompetenz bei einer einzigen Behörde zu bündeln, damit sich diese ein umfassendes Bild über die Lage verschaffen kann. Für die Aufarbeitung bereits geschehener Straftaten ist die Konzentration bei einer Behörde dagegen nicht zwingend. In diesem Bereich sieht der Bundesrat deshalb keinen Bedarf für Anpassungen.

Wie gesagt, bedürfen jedoch die Probleme der Festlegung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit sowie der Gefahr von Beweisverlusten näherer Betrachtung. Die Arbeitsgruppe legt drei Lösungsansätze vor, wie sich diesen Schwierigkeiten begegnen liesse. Diese sind im Folgenden näher zu betrachten:

- Die erste Idee der Statuierung von Kriterien, nach welchen die Zuständigkeit und der Gerichtsstand im Einzelfall in gegenseitiger Absprache festgelegt wird, ist ein begrüßenswerter Ansatz. Damit dürfte sich die Zahl der Zuständigkeits- und Gerichtsstandskonflikte reduzieren lassen, die einer gerichtlichen Entscheidung zugeführt werden müssen. Sofern das Verfahren der gegenseitigen Absprache zu einer raschen Festlegung der Zuständigkeit und des Gerichtsstandes führt, kann es auch die Problematik des drohenden Beweismittelverlustes lösen. Der Bundesrat würde es deshalb begrüßen, wenn die SSK die erforderlichen Schritte zur Erarbeitung solcher Kriterien unternehmen würde.
- Der Bundesrat erachtet auch den zweiten Ansatz der Arbeitsgruppe als zielführend, die Verfahren zum Entscheid über Zuständigkeits- und Gerichtsstandskon-

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

flikte durch zusätzliche Regeln zu beschleunigen. Dabei dürfte der entscheidende Vorteil weniger in der Einführung von Fristen für einzelne Verfahrenshandlungen liegen, weil solche Fristen bloss als Ordnungsfristen ausgestaltet werden können (s. oben Ziff. 7.6.4), sondern vielmehr darin, dass die entscheidende Behörde die (vorläufige) Zuständigkeit als vorläufige Massnahme anordnen kann, um den Verlust von Beweisen zu verhindern. Der Bundesrat wird deshalb die nötigen Gesetzesänderungen vorlegen.

- Im dritten Lösungsansatz der Arbeitsgruppe, der Schaffung eines neuen Gremiums mit der Aufgabe, Zuständigkeits- und Gerichtsstandskonflikte zu entscheiden, sieht der Bundesrat dagegen keinen Mehrwert. Das geltende Recht enthält nicht nur die materiellen Bestimmungen zur Festlegung der Zuständigkeit und des Gerichtsstandes, sondern insbesondere auch Regeln zur Zuständigkeit und zum Vorgehen im Falle einer Uneinigkeit zwischen den Behörden. Es mag zutreffen, dass Verfahren über Gerichtsstands- und Zuständigkeitskonflikte nach dem geltenden Recht mitunter (zu) lange dauern. Diesem Umstand begegnet man nach Ansicht des Bundesrates jedoch besser dadurch, dass die bestehenden Abläufe optimiert werden, als durch die Schaffung eines neuen Gremiums. Ein solches würde zum Teil heikle Fragen aufwerfen; beispielhaft seien folgende genannt: Es könnte sich fragen, weshalb ein solches Gremium nur für den Bereich der Cyberkriminalität geschaffen werden sollte, besteht doch ein generelles Bedürfnis nach Raschheit beim Entscheid von Gerichtsstands- oder Zuständigkeitskonflikten, weil auch in anderen Bereichen im Falle des Zuwartens die Gefahr des Verlustes von Beweisen besteht. Beschränkte sich die Kompetenz des neuen Gremiums auf das Entscheiden von Zuständigkeits- und Gerichtsstandskonflikten im Bereich der Cyberkriminalität, so würde sich fragen, was gelten sollte, wenn im gleichen Sachzusammenhang auch die Zuständigkeit oder der Gerichtsstand bezüglich weiterer Taten strittig wäre. Es bedürfte hier der Regeln zur Koordination zwischen den für die Behandlung der Konflikte zuständigen Behörden. Neben prozeduralen Fragen wären nebst anderem auch Bestellung, Zusammensetzung, Aufsicht und Finanzierung des neuen Gremiums zu regeln. In dieser Hinsicht wäre zu beachten, dass das neue Gremium Aufgaben wahrzunehmen hätte, die heute einem Gericht obliegen. Dieser Umstand müsste wohl Auswirkungen hinsichtlich Legitimation der Mitglieder des Gremiums, aber auch bezüglich deren Unabhängigkeit haben. Es wäre also ein neues Gremium mit Ähnlichkeiten zu einem Gericht zu schaffen, dessen Platz im staatsrechtlichen Gefüge der Gewalten höchst unklar wäre. Nach der Einschätzung des Bundesrates dürften schon die Schwierigkeiten bei der Schaffung eines neuen Gremiums den zu erwartenden Nutzen deutlich übersteigen. Der Bundesrat erachtet deshalb die Schaffung eines solchen Gremiums nicht als angezeigt.

8 Sonstige Anliegen der Arbeitsgruppe

Im Laufe ihrer Arbeiten ist die Arbeitsgruppe auf weitere Fragestellungen gestossen, bei denen eine nähere Prüfung als angebracht erachtet wird. Weil diese Bereiche im Kern jedoch nicht die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft betreffen und damit vom Mandat der Arbeitsgruppe nicht erfasst werden, beschränkt sich die Arbeitsgruppe darauf, diese Fragestellungen zu erwähnen.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

- So wurde etwa die Frage aufgeworfen, ob das Bundesstrafgericht in seiner Existenz überhaupt berechtigt sei oder ob sich seine Aufgaben nicht besser durch die kantonalen Gerichte erledigen liessen (s. dazu auch die Ausführungen oben Ziff. 6). Diese Frage stelle sich insbesondere angesichts der seit Längerem anhaltenden Kritik an der Organisation, der Auslastung, des (Arbeits-)Klimas und der Kultur des Bundesstrafgerichts. Dies würde bedeuten, dass bei Bundeszuständigkeit die Bundesanwaltschaft die Fälle zur Beurteilung an kantonale Gerichte überweisen würde.²³³
- Zu prüfen sei auch die neu geschaffene Berufungskammer des Bundesstrafgerichts: Zum einen sei fraglich, ob die Berufungskammer die erforderliche Unabhängigkeit von der ersten Instanz aufweise. Als problematisch wird hier insbesondere die räumliche Nähe der beiden Instanzen erachtet. Zum andern erscheine gemäss Votum von Herrn alt Bundesrichter Niccolò Raselli auch die geringe Arbeitsauslastung der Berufungskammer als nicht optimal.²³⁴ Die Berufungskammer könne dadurch keine Routine und nicht die Qualität einer kantonalen Berufungsinstanz entwickeln.

9 Gesamtfazit betreffend Reformbedarf

Der Bundesrat ist mit der überwiegenden Mehrheit der Arbeitsgruppe einig, dass sich das heutige System in seinen Grundzügen bewährt hat und keine umfassende Reform, sondern nur punktuelle Änderungen angezeigt sind (s. oben Ziff. 6.1 f.).

Das in den Artikeln 23 und 24 StPO vorgesehene System der Aufteilung in eine zwingende und eine fakultative Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft erweist sich als praxistauglich; der Bundesrat sieht deshalb in Übereinstimmung mit der Arbeitsgruppe diesbezüglich keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf (s. oben Ziff. 7.2.1.3 f.).

- Was die Auswahl der Straftaten in Artikel 23 StPO und Artikel 24 StPO anbelangt, so erachten die Arbeitsgruppe und der Bundesrat diese insgesamt als zutreffend (s. oben Ziff. 7.2.2.1.2 f.). Bezüglich nachfolgender Punkte besteht nach Auffassung der Arbeitsgruppe und teilweise auch nach Auffassung des Bundesrates gewisser gesetzgeberischer Handlungsbedarf:
 - Bei Artikel 23 Absatz 1 StPO schlägt die Arbeitsgruppe die Prüfung der Überführung von «Massengeschäften» oder «Bagatellfällen» in die kantonale Strafverfolgungskompetenz vor. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine

²³³ Die Idee, dass kantonale Gerichte in Fällen von Bundesgerichtsbarkeit für zuständig erklärt würden, wäre zwar nicht völlig neu, sind doch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte für Entscheide in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit zuständig (vgl. Art. 65 StBOG). Allerdings würde eine Zuständigkeit kantonalen Gerichte für Haupt- und Rechtsmittelverfahren eine wesentlich andere Dimension aufweisen als jene der kantonalen Zwangsmassnahmengerichte.

²³⁴ Er beruft sich auf Zahlen von 2019 mit 16 erledigten Berufungen und 10 erledigten Revisionen. Dem Geschäftsbericht des Bundesstrafgerichts ist für das Jahr 2021 zu entnehmen, dass 20 Berufungsverfahren und 23 Revisionsverfahren erledigt werden konnten. Insgesamt gingen 54 Fälle ein im Jahr 2021. Aufgrund der hohen Arbeitsauslastung der Berufungskammer wurde eine weitere (4.) Richterstelle bewilligt (S. Geschäftsbericht 2021, S. 40; abrufbar unter: www.bstger.ch > Medien > Geschäftsberichte).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Übertragung der Strafverfolgungskompetenz an die Kantone einzig bei bestimmten Delikten gegen die öffentliche Gewalt (Bst. h) und bei Amtsmissbrauch begangen durch Angestellte des öffentlichen Verkehrs (Bst. j) gerechtfertigt erscheint (s. oben Ziff. 7.2.4.4 f.). Zudem erachtet der Bundesrat es als sinnvoll, alle Straftaten, die sich gegen völkerrechtlich geschützte Personen, Räumlichkeiten oder andere Gegenstände richten, der Bundesgerichtsbarkeit zu unterstellen (s. oben Ziff. 7.2.4.5).

- Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass in Bezug auf die Bundesgerichtsbarkeit, die sich gemäss Artikel 23 Absatz 2 StPO aus den besonderen Bundesgesetzen ergibt, nur punktuell gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht; der Bundesrat verneint dies jedoch. Zum einen wurde die Bundesgerichtsbarkeit z. B. in diversen Gesetzen erst vor kurzem explizit vorgesehen und zum anderen erscheint eine kantonale Strafverfolgungskompetenz aufgrund der tangierten Interessen des Bundes nicht sachgerecht. Zudem sind in gewissen Bereichen bereits Gesetzgebungsarbeiten am Laufen, die auch eine Überprüfung der Strafverfolgungskompetenzen beinhalten (s. oben Ziff. 7.2.5.2 f.).
- Den Vorschlag der Arbeitsgruppe, das in Artikel 24 Absatz 1 StPO aufgeführte Kriterium der Tatbegehung «zu einem wesentlichen Teil im Ausland» mit Blick auf im Ausland begangene Geldwäscherei-Vortaten und andererseits Korruption oder Geldwäscherei, welche von ausländischen Amtsträgern begangen werden, zu überprüfen, damit solche Taten in der Schweiz verfolgt werden können, erachtet der Bundesrat als nicht notwendig. Die heutige, etablierte Praxis der Bundesanwaltschaft und der Kantone erlaubt es, den Bedürfnissen nach Strafverfolgung in der Schweiz zu entsprechen. (s. oben Ziff. 7.2.2.2.2 f.). Ebenfalls lehnt er namentlich mangels Tauglichkeit die Einführung eines bestimmten Deliktsbetrages bei Wirtschaftsdelikten sowie eines zusätzlichen Kriteriums der Infiltration oder der Unterwanderung von staatlichen Strukturen durch kriminelle Organisationen ab (s. oben Ziff. 7.2.2.2.2 f. und 7.3.1.3 f.).
- Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollten sämtliche terrorismusbezogenen Straftaten unter den gleichen Voraussetzungen in die Bundeszuständigkeit fallen und zwar gemäss Artikel 23 StPO. Die Bundeszuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten gemäss den Artikeln 260^{ter}, 260^{quinqies} und 260^{sexies} StGB soll sich deshalb nicht mehr nach den Voraussetzungen von Artikel 24 Absatz 1 StPO bestimmen, sondern gemäss Artikel 23 StPO. Damit wäre eine Bundeszuständigkeit für die terrorismusbezogenen Delikte gemäss StGB immer gegeben ungeachtet dessen, ob die Voraussetzungen gemäss Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben a oder b StGB erfüllt sind. Nach Ansicht des Bundesrates bedarf eine unterschiedliche Zuständigkeitsregelung einer sachlichen Begründung. Er erachtet daher die Prüfung einer zwingenden Bundeszuständigkeit nach Artikel 23 StPO für alle terrorismusbezogenen Straftaten des StGB, für welche die Zuständigkeit heute gemäss Artikel 24 Absatz 1 StPO geregelt ist, als sinnvoll.

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

- Die Frage, ob bei Artikel 24 Absatz 2 StPO weitere Straftaten der fakultativen Bundesgerichtsbarkeit unterstellt werden sollen (z. B. Menschenhandel und Menschen schmuggel), erachtet die Arbeitsgruppe als prüfenswert. Der Bundesrat lehnt dies jedoch insbesondere mit Blick auf das Strafverfolgungspriorität der Kantone ab (s. oben Ziff. 7.3.2.2 f.).
- Die in den Absätzen 1 und 2 von Artikel 25 StPO enthaltene Differenzierung bezüglich Delegation von Strafsachen kann nach Ansicht der Arbeitsgruppe und des Bundesrates aufgehoben werden. Eine Delegation soll nur noch möglich sein, wenn es sich um einen «einfachen Fall» handelt, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Strafsache nach Artikel 23 oder 24 StPO handelt. Darüber hinaus ist der Bundesrat der Auffassung, dass im Gesetz zusätzliche Kriterien festgelegt werden müssten, um die Möglichkeit der Delegation zu präzisieren (s. oben Ziff. 7.3.3.2 f.).
- Da Artikel 26 StPO die mehrfache Zuständigkeit bei delegierten Strafsachen regelt und einen Konnex zu Artikel 25 StPO aufweist, besteht nach Ansicht der Arbeitsgruppe und des Bundesrates konsequenterweise ebenfalls gesetzgeberischer Handlungsbedarf (s. oben Ziff. 7.4.4 f.).
- Bezüglich Artikel 27 StPO «Erste Ermittlungen» sind sich die Arbeitsgruppe und der Bundesrat einig, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht; diese Bestimmung hat sich in der Praxis bewährt (s. oben Ziff. 7.5.2 f.).
- Bei Artikel 28 StPO, der die Zuständigkeitskonflikte regelt, haben die Arbeitsgruppe und der Bundesrat gesetzgeberischen Handlungsbedarf festgestellt; dies insbesondere, weil im Gesetz explizite Verfahrensvorschriften fehlen (s. oben Ziff. 7.6.3 f.).

Schliesslich sieht die Arbeitsgruppe im Bereich der Cyberkriminalität gesetzgeberischen Handlungsbedarf, damit sich die Zuständigkeit im Einzelfall rasch festlegen lässt. Dies könnte mittels Empfehlungen der SSK, verfahrensbeschleunigender Regelungen bei Zuständigkeits- bzw. Gerichtsstandskonflikten oder Schaffung eines neuen Gremiums zwecks Bestimmung der Zuständigkeit im Bereich der Cyberkriminalität geschehen. Der Bundesrat begrüsst die Schaffung von Empfehlungen der SSK und verfahrensbeschleunigender Regelungen bei Zuständigkeits- bzw. Gerichtsstandskonflikten. Er lehnt hingegen die Schaffung eines neuen Gremiums ab; dies insbesondere, weil die Schwierigkeiten bei der Schaffung eines solchen Gremiums den zu erwartenden Nutzen deutlich übersteigen dürften (s. oben Ziff. 7.7.3).

10 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat wird die Punkte, bei denen er in diesem Bericht einen Handlungsbedarf feststellt (s. oben Ziff. 9), einer vertieften Prüfung unterziehen (Übertragung aller terrorismusbezogener Straftaten des StGB in die Bundeszuständigkeit nach Art. 23 StPO) resp. die nötigen Gesetzesänderungen vorschlagen (Art. 23 Abs. 1 Bst. h und j StPO, Zuständigkeit bei Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen und Räumlichkeiten, Regelung der Delegation von Strafsachen [Art. 25 und 26 StPO], Schaffung von Verfahrensvorschriften bei Zuständigkeitskonflikten [Art. 28 StPO]);

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

dies in Zusammenarbeit mit den involvierten Behörden (insb. Bundesanwaltschaft, kantonale Staatsanwaltschaften).

Ausserdem wird der Bundesrat die Auswirkungen auf den Ressourcenbedarf der Strafverfolgungsbehörden des Bundes prüfen. Zudem sollen allfällige Lastenverschiebungen zum Bund, die sich aus der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen ergeben, durch anderweitige Entlastungen des Bundes ausgeglichen werden.

11 Materialien- und Literaturverzeichnis

11.1 Materialien

Botschaft vom 9. Oktober 1933 über die Revision des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, BBI 1933 II 497 (zit. Botschaft Garantien).

Botschaft vom 8. Dezember 1958 betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz, BBI 1958 II 1521 (zit. Botschaft Atomenergie und Strahlenschutz).

Botschaft vom 10. Dezember 1979 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Gewaltverbrechen), BBI 1980 I 1241 (zit. Botschaft Gewaltverbrechen).

Botschaft vom 18. August 1993 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, BBI 1993 III 669 (zit. Botschaft Änderung Bundesstrafrechtspflege).

Botschaft vom 28. Januar 1998 über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung), BBI 1998 II 1529 (zit. Botschaft Effizienz-Vorlage).

Botschaft vom 26. Mai 1999 zu einem Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG), BBI 1999 7258 (zit. Botschaft Währung und Zahlungsmittel).

Botschaft vom 24. Mai 2000 betreffend das Bundesgesetz über die Straffung der Bundesgesetzgebung im Bereich von Waffen, Kriegsmaterial, Sprengstoff sowie zivil und militärisch verwendbarer Güter, BBI 2000 3369 (zit. Botschaft Straffung Bundesgesetzgebung).

Botschaft vom 20. Dezember 2000 zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen, BBI 2001 1433 (zit. Botschaft Durchsetzung internationale Sanktionen).

Botschaft vom 28. Februar 2001 zu den Volksinitiativen «Moratorium Plus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)» und «Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)» sowie zu einem Kernenergiegesetz, BBI 2001 2665 (zit. Botschaft Kernenergie).

Botschaft vom 2. Juli 2003 zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP03), BBI 2003 5615 (zit. Botschaft zum Entlastungsprogramm).

Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBI 2006 1085 (zit. Botschaft Vereinheitlichung Strafprozessrecht).

Botschaft vom 1. Februar 2006 zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, BBI 2006 2829 (zit. Botschaft Finanzmarktaufsicht).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Botschaft vom 13. September 2006 zum Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz, GStG), BBI 2006 8017 (zit. Botschaft Gaststaatgesetz).

Zusatzbotschaft vom 9. März 2007 zur Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr), BBI 2007 2681 (zit. Zusatzbotschaft Bahnreform 2).

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 19. August 2010 zur parlamentarischen Initiative «Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität», BBI 2010 7345 (zit. Bericht SPK-N).

Botschaft vom 31. August 2011 zur Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch), BBI 2011 6873 (zit. Botschaft Börsendelikte und Marktmissbrauch).

Botschaft vom 23. Januar 2013 zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, BBI 2013 1745 (zit. Botschaft Sicherheitsleistungen).

Botschaft vom 4. September 2013 zur Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Erweiterung der Kognition bei Beschwerden in Strafsachen), BBI 2013 7109 (zit. Botschaft Beschwerdekognition).

Botschaft vom 21. Mai 2014 zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen, BBI 2014 5265 (zit. Botschaft Sperrung Vermögenswerte).

Zusatzbotschaft vom 17. Juni 2016 zur Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Erweiterung der Kognition bei Beschwerden in Strafsachen), BBI 2016 6199 (zit. Zusatzbotschaft Beschwerdekognition).

Botschaft vom 22. Februar 2017 zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats über die Fälschung von Arzneimitteln und Medizinprodukten und über ähnliche die öffentliche Gesundheit gefährdende Straftaten (Medicrime-Konvention), BBI 2017 3135 (zit. Botschaft Medicrime-Konvention).

Botschaft vom 14. September 2018 zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, BBI 2018 6427 (zit. Botschaft Terrorismus-Übereinkommen).

Botschaft vom 28. August 2019 zur Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, Anpassung der Strafprozessordnung), BBI 2019 6697 (zit. Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung).

Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2021 in Erfüllung des Postulates 17.3831 Glanzmann Hunkeler (zit. Bericht Glanzmann-Hunkeler).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

11.2 Wissenschaftliche Literatur

Bänziger Felix/Leimgruber Luc, Das neue Engagement des Bundes in der Strafverfolgung, Kurzkommmentar zu Effizienzvorlage, Bern, 2001 (zit. Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage).

Baumgartner Andreas, Die Zuständigkeit im Strafverfahren, Zürich, 2014 (zit. Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren).

Del Ponte Carla/Roschacher Valentin/Bänziger Felix, Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in Fällen von Bundesgerichtsbarkeit und im Bereich der Drogenkriminalität, in: ZStrR 1998, S. 349 ff. (zit. Del Ponte/Roschacher/Bänziger, Zusammenarbeit).

Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), Zürich, 2020 (zit. BearbeiterIn in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., Art. N).

Goldschmid Peter/Maurer Thomas/Sollberger Jürg (Hrsg.), Kommentierte Textausgabe zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Bern 2008 (zit. Bearbeiter, in: Kommentierte Textausgabe StPO).

Graf Martin/Theiler Cornelia/von Wyss Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung - Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Basel 2014 (zit. BearbeiterIn, Parlamentsgesetz).

Jeanneret Yvan/Kuhn André/Perrier Depeursinge Camille (Hrsg.), Commentaire romand Code de procédure pénale suisse, Zürich 2019 (zit. CR CPP-BearbeiterIn, Art. N).

Keller Andreas J., Strafverfahren des Bundes, in: AJP 2/2007 (zit. Keller, Strafverfahren des Bundes).

Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar Schweizerisches Strafgesetzbuch – Jugendstrafgesetz, Basel, 2019 (zit. BSK StGB-BearbeiterIn, Art. N)

Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar Schweizerisches Strafgesetzbuch – Jugendstrafgesetz, Basel, 2007 (zit. BSK StGB 2007-BearbeiterIn, Art. N).

Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung – Jugendstrafprozessordnung, Basel, 2014 (zit. BSK StPO-BearbeiterIn, Art. N).

Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, Basel, 2018 (zit. BSK BGG-BearbeiterIn, Art. N).

Oberholzer Niklaus, Grundzüge des Strafprozessrechts, Bern, 2020 (zit. Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Perrin Bertrand, La répression de la traite d'êtres humains en droit suisse, Zürich 2020 (zit. Perrin, La répression).

Peter Mark, Bundesgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit, in: ZStrR 1971 S. 166–202 (zit. Peter, Bundesgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit).

Raselli Niccolò, Schweizerische Bundesanwaltschaft – Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende, in: Recht 3/2020 (zit. Raselli, Schweizerische Bundesanwaltschaft).

Schmid Niklaus/Jositsch Daniel, Schweizerische Strafprozessordnung – Praxiskommentar, Zürich, 2018 (zit. Schmid/Jositsch, Strafprozessordnung Praxiskommentar).

Sutter-Somm Thomas (Hrsg.), Der Untersuchungsgrundsatz im staatsanwaltschaftlichen Massengeschäft, Zürich 2020 (zit. BearbeiterIn, Untersuchungsgrundsatz).

Trechsel Stefan / Pieth Mark (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch – Praxiskommentar, Bern 2021 (zit. PK StGB-BearbeiterIn, Art. N).

Trechsel Stefan, Schweizerisches Strafgesetzbuch – Kurzkommentar, Zürich 1997 (zit. Trechsel, KK-StGB).

12 Anhang

A. Fragenkatalog der Arbeitsgruppe

Thema 1: Straftaten, die in die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft fallen (Art. 23 und 24 StPO)

- Hat sich das System der Aufteilung zwischen «obligatorischen» und «fakultativen» Zuständigkeiten bewährt?
- Entspricht die Auswahl der Straftaten in jeder dieser beiden Kategorien den aktuellen Bedürfnissen?
 - Staatsschutz, kriminelle Organisationen;
 - Wirtschaftskriminalität (Geldwäscherei, Korruption und andere Formen der Wirtschaftskriminalität);
 - Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität.
- Sollen andere Straftaten, die das Fachwissen und die Ressourcen der Bundespolizei und/oder eine verstärkte interkantonale/internationale Koordination erfordern, dem Bund übertragen werden? Auf der Grundlage welcher Kriterien?
 - Menschenhandel (Art. 182 StGB) und Menschenschmuggel (Art. 116 Abs. 3 Ausländergesetz);
 - Verfahren gegen multinationale Unternehmen;
 - Sonstiges?
- Sollen gewisse «Massengeschäfte» oder «Bagatelldfälle» an die Kantone zurückgegeben werden (z.B. Anschläge gegen Robidog-Behälter, Beleidigung eines SBB-Kontrolleurs, Begehung einer Straftat an Bord eines Flugzeugs usw.)?
- Entspricht der Deliktskatalog gemäss Artikel 23 Absatz 2 StPO (siehe Anhang) noch den aktuellen und sachlichen Bedürfnissen?

Thema 2: Kriterien für die Fallzuweisung und Delegation (Art. 24 und 25 StPO)

- Sind die Begriffe «zu einem wesentlichen Teil im Ausland» oder «kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton» für alle in Art. 24 StPO genannten Straftaten angemessen?
- Hat Art. 25 StPO noch eine praktische Bedeutung, insbesondere seit der Einführung des Strafbefehlsverfahren? Wenn ja:
 - Sind die Kriterien, nach denen die BA einen Fall an die Kantone delegieren kann, ausreichend (keine Bedingungen für Delikte nach Art. 23 StPO, «einfache Fälle» für Delikte nach Art. 24 StPO)?
 - Sollte die völlige Unmöglichkeit, bestimmte Straftaten zu delegieren, auf andere Straftaten ausgedehnt werden?

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Thema 3: Mehrfache Zuständigkeit und Lösung von Zuständigkeitskonflikten (Art. 26 und 28 StPO)

- Mehrfache Zuständigkeit (Art. 26 StPO)
 - Was ist die praktische Bedeutung dieser Bestimmung?
 - Ist klar, dass Art. 26 StPO nur auf Fälle anwendbar ist, die die BA an die Kantone delegiert hat oder hätte delegieren können gemäss Art. 25 StPO?
- Konflikte (Art. 28 StPO)
 - Erfordert diese Bestimmung eine Präzisierung des zu befolgenden Verfahrens (Form und Fristen, Verfahrensbeteiligte, usw.)?
 - Sind Änderungen erforderlich, um Konflikte schnell zu lösen?

Thema 4: Erste Ermittlungen / Zusammenarbeit der Polizeibehörden (Art. 27 StPO)

- Gibt es in der Praxis Probleme mit der Zuständigkeit für die Durchführung von Ermittlungen?
- Wenn ja, gibt es Dinge, die verbessert/geändert werden könnten, um Verzögerungen bei den Ermittlungen zu vermeiden, wenn die Zuständigkeit noch nicht festgelegt ist?

Thema 5: Cyberkriminalität

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

B. Zuständigkeiten nach den Artikeln 23 und 24 StPO

Artikel 23 Absatz 1 StPO

- a. die Straftaten des ersten und vierten Titels sowie der Artikel 140, 156, 189 und 190, sofern sie gegen völkerrechtlich geschützte Personen, gegen Magistratspersonen des Bundes, gegen Mitglieder der Bundesversammlung, gegen die Bundesanwältin, den Bundesanwalt oder die Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte gerichtet sind;
- b. die Straftaten der Artikel 137–141, 144, 160 und 172^{ter}, sofern sie Räumlichkeiten, Archive oder Schriftstücke diplomatischer Missionen und konsularischer Posten betreffen;
- c. die Geiselnahme nach Artikel 185 zur Nötigung von Behörden des Bundes oder des Auslandes;
- d. die Verbrechen und Vergehen der Artikel 224–226^{ter};
- e. die Verbrechen und Vergehen des zehnten Titels betreffend Metallgeld, Papiergeld und Banknoten, amtliche Wertzeichen und sonstige Zeichen des Bundes, Mass und Gewicht; ausgenommen sind Vignetten zur Benützung von Nationalstrassen erster und zweiter Klasse;
- f. die Verbrechen und Vergehen des elften Titels, sofern es sich um Urkunden des Bundes handelt, ausgenommen Fahrausweise und Belege des Postzahlungsverkehrs;
- g. die Straftaten des zwölften Titels^{bis} und des zwölften Titels^{ter} sowie des Artikels 264^k;
- h. die Straftaten des Artikels 260^{bis} sowie des dreizehnten bis fünfzehnten und des siebzehnten Titels, sofern sie gegen den Bund, die Behörden des Bundes, gegen den Volkswillen bei eidgenössischen Wahlen, Abstimmungen, Referendums- oder Initiativbegehren, gegen die Bundesgewalt oder gegen die Bundesrechtspflege gerichtet sind;
- i. die Verbrechen und Vergehen des sechzehnten Titels;
- j. die Straftaten des achtzehnten und neunzehnten Titels, sofern sie von einem Behördenmitglied oder Angestellten des Bundes oder gegen den Bund verübt wurden;
- k. die Übertretungen der Artikel 329–331;
- l. die politischen Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge von Unruhen sind, durch die eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst wird.

Artikel 23 Absatz 2 StPO

- BG über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121), Art. 74 Abs. 6
- BG über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG, SR 170.32), Art. 13 Abs. 1
- BG über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10): Art. 17 Abs. 2 und 170 Abs. 3
- BG über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0): in besonderen Fällen Bundesgerichtsbarkeit gemäss Art. 21 Abs. 3

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

- BG über das Kriegsmaterial (KMG; SR 514.51): Art. 40 Abs. 1
- Kernenergiegesetz (KEG; SR 732.1): Art. 100 Abs. 1
- BG über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (RLG; SR 746.1): Art. 46a Abs. 1
- BG über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge (SSG; SR 747.30): Vorbehalt der Bundesgerichtsbarkeit in Art. 15 Abs. 1
- BG über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0): Art. 98 Abs. 1 LFG
- BG über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21): Art. 90 Abs. 4, 90a Abs. 5 und 90b
- Strahlenschutzgesetz (StSG; SR 814.50): Art. 46 Abs. 1
- BG über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG; SR 941.10): Art. 11 Abs. 2
- BG über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201): Art. 8
- BG über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (GKG; SR 946.202): Art. 18 Abs. 1
- BG über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231): Art. 14 Abs. 2 EmbG
- BG über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG, SR 956.1): Art. 50 Abs. 2
- BG über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (FinfraG; SR 958.1): Art. 156 Abs. 1 (ausschliessliche Bundesgerichtsbarkeit für das Ausnützen von Insiderinformationen [Art. 154] und die Kursmanipulation [Art. 155])
- BG über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen, SVRG, SR 196.1 (Art. 28)
- BG über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, BPS, SR 935.41 (Art. 27)

Artikel 24 Absatz 1 StPO

Die nachfolgend aufgeführten strafbaren Handlungen unterstehen gemäss Artikel 24 Absatz 1 StPO zwingend der Bundesgerichtsbarkeit, wenn sie entweder zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen worden sind oder in mehreren Kantonen begangen wurden und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht.

- Artikel 260^{ter} StGB (Kriminelle und terroristische Organisation) und Verbrechen, die von einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB ausgehen;
- Artikel 260^{quinqies} StGB (Finanzierung des Terrorismus);
- Artikel 260^{sexies} StGB (Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat);
- Artikel 305^{bis} StGB (Geldwäscherei);
- Artikel 305^{ter} StGB (Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und Melderecht);
- Artikel 322^{ter}–322^{septies} StGB (Bestechung).

Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft

Artikel 24 Absatz 2 StPO

Die Verbrechen des zweiten und des elften Titels des StGB unterstehen fakultativ der Bundesgerichtsbarkeit, wenn sie einerseits zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen worden sind oder in mehreren Kantonen begangen wurden und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht und wenn keine kantonale Strafverfolgungsbehörde mit der Sache befasst ist oder die zuständige kantonale Strafverfolgungsbehörde die Bundesanwaltschaft um Übernahme des Verfahrens ersucht.