SSK | CMP
Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz SSK
Conférence suisse des Ministères publics CMP
Conferenza svizzera dei Ministeri pubblici CMP

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz

Per E-Mail: info.strafrecht@bj.admin.ch

Bern, 18. September 2026

Vernehmlassung zum Bundesgesetz zur Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht und zu Änderungen der Bundesgerichtsbarkeit

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2026 haben Sie unsere Konferenz eingeladen, an obgenannter Vernehmlassung teilzunehmen. Dafür danken wie Ihnen bestens.

In Bezug auf die sachlichen Zuständigkeitsregelungen gemäss Art. 23 StPO ff. hatten wir das Bundesamt für Justiz (BJ) bereits im Juli 2024 auf einige für die Praxis wichtige Punkte hingewiesen, die aus Sicht von SSK und Bundesanwaltschaft im Bericht des Bundesrats zur Umsetzung des Postulats Jositsch (19.3570) zu wenig oder gar nicht berücksichtigt wurden, die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen bzw. deren Zusammenarbeit jedoch erleichtern würden. Im Juli 2025 schliesslich lud uns das BJ zur Vorabkonsultation eines ersten Vorentwurfs ein. Die Vernehmlassungseröffnung zur Vorlage haben wir deshalb mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen. Da die kantonalen Staatsanwaltschaften nur von der Reform der Bundesgerichtsbarkeit betroffen sind, beschränken wir uns nachfolgend auf die vorgeschlagenen Anpassungen zur Kompetenzverteilung zwischen den Strafbehörden des Bundes und der Kantone.

Grundsätzlich sind wir mit den vorgesehenen Anpassungen der Artikel 23ff. der Strafprozessordnung einverstanden. Die SSK bedauert jedoch, dass keine grundlegende Auseinandersetzung mit den Kriterien stattfand, nach denen Bundes- und kantonale Gerichtsbarkeit aufgeteilt werden sollen. Ohne eine solche Auseinandersetzung besteht die Gefahr, dass sich der Gesetzgeber von Opportunitätsgründen oder aktuellen Trends leiten lässt. So soll zum Beispiel gemäss erläuterndem Bericht die zwingende Bundeszuständigkeit im Bereich Sprengstoffe mit der Begründung beibehalten werden, dass Angriffe auf Geldautomaten mehrheitlich von im Ausland ansässigen organisierten Gruppen verübt würden. Da fragt man sich zwangsläufig, inwiefern sich denn in dieser Hinsicht Sprengstoffanschläge auf Geldautomaten von Raubüberfällen auf Wechselstuben unterscheiden, die mit Schusswaffen verübt werden und weiterhin in die Zuständigkeit der Kantone fallen (siehe auch Ausführungen weiter unten).

Auf einige Anpassungen des Vorentwurfs möchten wir gerne näher eingehen:

Zu Artikel 23 VE-StPO:

- **Bst. h^{ter} neu und Bst. j**: Der Bundesrat schlug in seinem Bericht zum Postulat Jositsch vor, die Zuständigkeit für die Ahndung von Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB) und von bestimmten Widerhandlungen gegen die öffentliche Gewalt (Art. 285 und 286 StGB) auf die Kantone zu übertragen, wenn sie von oder gegen Angestellte des öffentlichen Verkehrs begangen wurden.

Der Vorentwurf hat dies in Bezug auf Art. 285 und 286 übernommen, was wir sehr begrüssen. Es macht schlicht keinen Sinn, dass die Bundesanwaltschaft Verfahren führt wegen Gewalt und Drohungen gegen einen Zugbegleiter in einem Regionalzug oder Intercity. Genauso wenig Sinn macht es jedoch, wenn die vorliegend zuständige kantonale Staatsanwaltschaft einen Teil des Falles dennoch der Bundesanwaltschaft übergeben muss, weil die andere Konfliktpartei gegen ebendiesen Zugbegleiter Anzeige erstattet hat wegen Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB).
Um dies zu verhindern, **muss Bst. j wie folgt ergänzt werden**: «***davon ausgenommen sind Straftaten des Artikels 312 StGB,*** *die von Angestellten des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 285 Ziffer 1 Absatz 2 und 286 Absatz 2 verübt wurden*».

Die Botschaft des Bundesrats wird hierzu genau umschreiben müssen, welcher Personenkreis von der Änderung betroffen ist. Ausdrücklich zu erwähnen ist die Transportpolizei. Andernfalls könnten Zweifel bestehen, dass Widerhandlungen gegen die Artikel 285, 286 und 312 StGB, die deren Mitarbeiter betreffen, künftig in die Zuständigkeit der Kantone fallen.

<u>Neue zwingende Bundeszuständigkeit bei Terrorismus:</u>

- **Bst. h^{bis}** : Dass Terrorismus neu in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes soll und in den Katalog von Art. 23 StPO aufgenommen wird, war bereits in der Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Postulats Jositsch – in der auch die SSK vertreten war – unbestritten. Die SSK brachte jedoch im Vorfeld ein, dass es einer präzisen gesetzlichen Definition von «Terrorismus» bedarf. Diesem Anliegen an den Gesetzgeber wurde nicht nachgekommen, was wir bedauern. Stattdessen widmen die Erläuterungen zur Anpassung von Art. 23 StPO der Definition des Terrorismus umfangreiche Ausführungen.

  Wir möchten betonen, dass Einzeltäter, die vorgeben, einer terroristischen Ideologie zu dienen, aber keine anderen Verbindungen zu einer terroristischen Organisation haben als ihre Bewunderung für diese, nicht unter die Zuständigkeit des Bundes fallen. Der erläuternde Bericht räumt dies nur halbherzig ein, da er erwähnt, dass die Kantone weiterhin für die Strafverfolgung von Einzeltätern zuständig bleiben, die keine terroristischen Handlungen begangen haben, die unter das StGB oder das Überwachungsgesetz fallen. Die Botschaft des Bundesrats wird dies deutlicher zum Ausdruck bringen müssen.

  Zudem halten wir fest, dass der französische Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 Bst. h^{bis} kaum verständlich ist. Im Gegensatz zum deutschen Wortlaut ist nicht ersichtlich, ob sich die Artikel 260^{quinquies} und 260^{sexies} auf «Straftaten im Sinne der Artikel» oder auf «eine terroristische Vereinigung im Sinne von» beziehen.

- **<u>Straftaten im Zusammenhang mit dem Einsatz von Sprengstoffen:</u>**

  Die SSK bedauert, dass Straftaten im Zusammenhang mit dem Einsatz von Sprengstoffen weiterhin der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen sollen. Wir sind nach wie vor der Ansicht, dass Art. 23 Abs. 1 Bst. d gestrichen werden sollte. Und zwar aus folgenden Gründen:

  - Wie der erläuternde Bericht deutlich darlegt, handelt es sich bei dieser Zuständigkeit um einen historischen Überrest, der heute keinerlei Bedeutung mehr hat.

  - Der Verzicht auf die Streichung der zwingenden Bundesgerichtsbarkeit ist auf eine Änderung der Rechtsprechung des Bundesgerichts zurückzuführen, das, nachdem es über ein Jahrhundert

lang die Auffassung vertreten hatte, dass selbst Bagatellfälle in die Zuständigkeit des Bundes fielen, entschieden hat, dass keine Gefährdung vorliegt, wenn der Täter auf ein bestimmtes Gut abzielt. Entgegen den Angaben im erläuternden Bericht ist der Ausschluss von Bagatellfällen durch diese Rechtsprechungsänderung nicht in Stein gemeisselt. Zudem ist die Abgrenzung zwischen dem Vorliegen oder Nichtvorliegen einer kollektiven Gefährdung (die im Übrigen auch nur eine einzige Person oder einen einzigen Gegenstand betreffen kann) nicht unbedingt einfach. Das Problem darf man nicht als gelöst betrachten.

- Aus Sicht der SSK muss der Gesetzgeber festlegen, nach welchem Kriterium Straftaten, die unter Einsatz von Sprengstoff begangen werden, der Bundesgerichtsbarkeit zuzuordnen sind. Das einzig in Frage kommende Kriterium ist die extreme Schwere und Komplexität des Sachverhalts, ähnlich wie dies beim Terrorismus der Fall ist. Es liegt auf der Hand, dass ein Angriff auf einen Geldautomaten in keiner Weise mit einem Terroranschlag vergleichbar ist.

- Einer der Hauptgründe für die Beibehaltung der Bundesgerichtsbarkeit sieht der erläuternde Bericht in den seit einigen Jahren vorkommenden Bankomatensprengungen und dem damit einhergehenden «erheblichen Ermittlungs- und Koordinationsaufwand im Rahmen der nationalen und vor allem auch der internationalen Zusammenarbeit (teilweise im Rahmen von gemeinsamen Ermittlungsgruppen)» durch die Bundesanwaltschaft (S.31/32). Die Frage lautet daher: Muss eine Straftat von einer im Ausland ansässigen Organisation begangen werden, damit zwangsläufig eine Zuständigkeit des Bundes entsteht? Und daraus ergibt sich folglich die Frage: Wenn eine ausländische kriminelle Organisation in der Schweiz Überfälle auf Wechselstuben oder Geldtransporte plant und durchführt, diese Überfälle jedoch nicht unter Einsatz von Sprengstoff begangen werden, besteht dann ebenfalls Bundeszuständigkeit? Das Problem liegt auf der Hand: Es ist nicht sinnvoll, eine Bundeszuständigkeit vorzusehen, die sich nach dem von den Tätern eingesetzten Mittel richtet. Der erläuternde Bericht fasst dies treffend wie folgt zusammen: «Dieser enge (historische) Zusammenhang zwischen einem Tatmittel und der Bundesgerichtsbarkeit ist nicht mehr zeitgemäss und heute nicht mehr gerechtfertigt. »

Wir halten deshalb daran fest, dass die Bundeszuständigkeit im Bereich Sprengstoffe aufzuheben ist.

- **Weitere Anmerkungen zu Art. 23 VE-StPO:**

- Volkswahlen und -abstimmungen werden auch bei Vorlagen des Bundes ausschliesslich von den Kantonen durchgeführt. Wir nehmen zur Kenntnis, dass unser Vorschlag, die Bundeszuständigkeit bei Vergehen gegen den Volkswillen zu streichen, kein Gehör fand.

- Ebenso nehmen wir zur Kenntnis, dass unser Vorschlag, Bagatellfälle des 10. Titels (Falschmünzerei) von der Zuständigkeit des Bundes auszuschliessen, nicht berücksichtig wurde.

- Bereits vor zwei Jahren und auch anlässlich der Vorkonsultation nochmals eingebracht, möchten wir erneut festhalten, dass hingegen **Art. 185bis StGB (Verschwindenlassen im Auftrag eines Staates oder einer politischen Organisation)** aus Sicht der SSK ebenfalls **der zwingenden Bundeszuständigkeit gemäss Art. 23 Abs. 1 StPO zu unterstellen** ist.

Weshalb das BJ diesen Vorschlag ignoriert, erschliesst sich uns nicht. Die Gründe für eine zwingende Bundeszuständigkeit liegen nämlich auf der Hand:

1. Betroffen ist immer ein anderer Staat bzw. eine politische Organisation, was durch die Ermittlungen zu heiklen diplomatischen/politischen Problemen führen kann.
2. Um an Informationen zu gelangen, ist man auf internationale NGOs etc. angewiesen, falls der betroffene Staat nicht kooperiert. Auch die Zusammenarbeit mit einem kooperierenden Staat bedarf der Hilfe entsprechender Dienste des Bundes.
3. Grosse internationale mediale Auswirkungen mit politischem Hintergrund muss in so einem Fall der Bund handhaben, da sich die Folgen auf die Schweiz als Nation auswirken.

Zu Artikel 24 VE-StPO:

- Mit der Herauslösung des Terrorismus aus Artikel 24 StPO «beschränkt» sich dessen Anwendungsbereich folgerichtig neu auf kriminelle Organisationen und Wirtschaftskriminalität. Die ergänzte Formulierung *«hinsichtlich der Beteiligung an oder der Unterstützung einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260ter Abs. 1 Bst. a Ziff. 1»* begrüssen wir. Dass als Voraussetzung für die fakultative Bundeszuständigkeit die Straftaten unverändert zu einem wesentlichen Teil im Ausland respektive in mehreren Kantonen begangen wurden und kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton vorliegt, ist unsererseits unbestritten.

Zu Artikel 25 VE-StPO:

- Wir begrüssen, dass der Artikel so überarbeitet wurde, dass die Bundesanwaltschaft mit dem Einverständnis der Kantone – wo sinnvoll und nötig – u.a. «Bagatelldelikte» in Bundeszuständigkeit an die Kantone delegieren kann. Die SSK hatte hierzu im Vorfeld zusammen mit der Bundesanwaltschaft vorgeschlagen, Artikel 25 StPO komplett neu und einfacher wie folgt zu formulieren: ***«Die Staatsanwaltschaft des Bundes und die kantonalen Behörden verständigen sich über die Delegation von Strafsachen, für welche Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist.»***

  Die nun gewählte Formulierung von Art. 25 Abs.1 VE-StPO «*Die Staatsanwaltschaft des Bundes kann eine Strafsache, für welche nach Artikel 23 oder 24 Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist, den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen. Bei einer Delegation verständigt sie sich vorgängig mit den kantonalen Behörden*» ist jedoch unnötig kompliziert:

  - Die Bezugnahme auf Artikel 23 und 24 StPO macht keinen Sinn, da es keine weitere Quelle für eine Bundeszuständigkeit gibt;

  - es ist unlogisch, eine einseitige Befugnis der Bundesanwaltschaft zur Delegation beizubehalten und gleichzeitig vorzusehen, dass sie sich in so einem Fall mit den kantonalen Behörden abstimmt. Zudem ist zu beachten, dass im Gegensatz zur französischen Version die deutsche und die italienische Fassung präzisieren, dass sie sich vorgängig bzw. previamente mit den kantonalen Behörden abstimmt; die französische Version ist deshalb mit «au préalable» zu ergänzen.

  - Der Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 StPO-VE weicht unnötigerweise von dem in Art. 26 Abs. 2 vorgeschlagenen ab, wonach sich die Bundesanwaltschaft für die Vereinigung von Verfahren mit den kantonalen Behörden abstimmt.

Wir halten deshalb am obgenannten Vorschlag (fett hervorgehoben) fest.

Zu Artikel 26:

- Hier hatte die SSK im Vorfeld unter Einbezug der Bundesanwaltschaft vorgeschlagen, Absatz 1 ersatzlos zu streichen, denn die Staatsanwaltschaft des Bundes entscheidet nicht. Auch die Formulierung des heute geltenden Absatz 2 erachten wir als problematisch: Die Bundesanwaltschaft kann gegenüber den kantonalen Staatsanwaltschaften nichts «anordnen». Zur Vereinigung von Verfahren erlässt sie zwar eine formelle Verfügung, dies jedoch stets in Absprache mit den Kantonen. Wir schlugen deshalb folgende Formulierung vor: *«Ist in einer Strafsache sowohl Bundesgerichtsbarkeit als auch kantonale Gerichtsbarkeit gegeben, so verständigt sich die Staatsanwaltschaft des Bundes mit den kantonalen Behörden, ob sie die Vereinigung der Verfahren in die Hand der Bundesbehörden oder der kantonalen Behörden verfügt.»* Diese Formulierung wurde nun für Absatz 2 übernommen, was wir sehr begrüssen.

  Angesichts des Wortlauts von Artikel 25 Absatz 1 und Artikel 26 Absatz 2 hat Artikel 26 Absatz 1 jeglichen Zweck verloren. Denn unabhängig davon, ob es sich um eine Delegation (Art. 25) oder eine Vereinigung (Art. 26) handelt, muss sich die Bundesanwaltschaft in jedem Fall mit den kantonalen Behörden abstimmen, und zwar nicht nur über den Grundsatz der Delegation oder der Vereinigung, sondern auch über die Bestimmung des betreffenden Kantons. Selbstverständlich kann die Bundesanwaltschaft den Kanton nicht auswählen. Es gelten die üblichen Regeln zur Bestimmung des Gerichtsstands, insbesondere im Streitfall. An dieser Stelle sei auch daran erinnert, dass die Bundesanwaltschaft keine übergeordnete Staatsanwaltschaft gegenüber den kantonalen Staatsanwaltschaften ist.

  Wir sind deshalb nach wie vor und dezidiert Ansicht, dass **Absatz 1 ersatzlos zu streichen** ist.

Zu Art. 40 Abs. 2 bis 2^{quater}

- Die Präzisierung, dass das Bundesstrafgericht innert 10 Tagen (bisher: unverzüglich, faktisch aber innert 10 Tagen) anzurufen ist, ist zu begrüssen. Davon soll aus triftigen Gründen abgewichen werden können (gemäss Rechtsprechung z.B. schriftliche Stellungnahme eines Kantons bietet noch Verhandlungsspielraum, Fall bedarf aufgrund unklarer Faktenlage weiterer Erörterungen, neue Fakten, welche die Beurteilung der Gerichtsstandsfrage wesentlich beeinflussen).

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir bestens.

Freundliche Grüsse

Christoph Ill, Präsident SSK
Erster Staatsanwalt des Kantons St. Gallen

Kopie :
- Mitglieder SSK
- Generalsekretariat KKJPD
- Generalsekretariat KKPKS