Beschluss Nr. 837/2026
Schwyz, 10. November 2026 / jh

Motion M 7/26: Einführung Ermächtigungsverfahren[1]
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 26. Juni 2026 hat Kantonsrat Matthias Kessler im Namen des Justizausschusses der Rechts- und Justizkommission (RJK) folgende Motion eingereicht:

«I. Einleitung: Der Justizausschuss stellt seit geraumer Zeit anlässlich der jährlichen Prüfung des Rechenschaftsberichts der Staatsanwaltschaft fest, dass die Strafanzeigen gegen Beamte und kantonale Angestellte (insbesondere Polizisten, Staatsanwälte und Richter) seit 2021 stark zunehmen (damals auf 54 pro Jahr). Sie bewegen sich weiterhin auf hohem Niveau (2022: 39, 2023: 64, 2024: 53) und erreichen 2025 mit 86 Strafanzeigen ihren Höchststand. Dabei handelt es sich zunehmend und inzwischen regelmässig um wenige Personen, die eine Vielzahl von Anzeigen einreichen. Die Verfahren führen zu einer erheblichen Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft, wobei die allermeisten Verfahren schliesslich mit einer Nichtanhandnahme- oder einer Einstellungsverfügung enden.

II. Abhilfe mit einem Ermächtigungsverfahren: Die Möglichkeit eines kantonalen Ermächtigungsverfahrens (sog. relative Immunität) ist in Art. 7 Abs. 2 Bst. b der schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) vorgesehen. Dieses gilt es von Art. 7 Abs. 2 Bst. a StPO zu unterscheiden (sog. absolute Immunität, Möglichkeit des gänzlichen Ausschlusses der Strafbarkeit für Äusserungen im Parlament, im Kanton Schwyz umgesetzt mit § 50 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 [GOKR, SRSZ 142.110]). Beim Ermächtigungsverfahren nach Art. 7 Abs. 2 Bst. b StPO und der relativen Immunität geht es darum, dass die Kantone vorsehen können, dass die Strafverfolgung kantonaler Mitglieder der Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen im Amt begangener Verbrechen und Vergehen von der vorgängigen Ermächtigung einer nicht richterlichen (gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung aber explizit auch von einer richterlichen) Behörde abhängig gemacht werden kann. Die dafür vom Kanton für

[1] *Die nachfolgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf dem Kurzbericht zu den Erwägungen des Regierungsrates betreffend Einführung eines Ermächtigungsverfahrens.*

zuständig erklärte Behörde (z. B. Kantonsrat oder Kantonsgericht) entscheidet im Sinne einer Prozessvoraussetzung, ob die Staatsanwaltschaft die Erlaubnis zur Strafverfolgung erhält. Die zuständige Behörde prüft dabei einzig, ob minimale Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten vorliegen. Bei den höchsten kantonalen Stellen (z. B. Regierungsräte oder Gerichtspräsidenten) dürften gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung neben strafrechtlichen auch politische Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Der Entscheid der zuständigen Behörde (insbesondere bei Nichterteilung einer Ermächtigung zur Strafverfolgung) kann beim Bundesgericht angefochten werden.

III. Kantone mit Ermächtigungsverfahren: 16 Kantone (AG, AI, AR, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NE, SH, SG, TG, VD, ZG, ZH) kennen heute in unterschiedlicher Ausprägung ein Ermächtigungsverfahren für die Strafverfolgung bestimmter Behördenmitglieder oder Amtsträger. Kein Ermächtigungsverfahren kennen die Innerschweizer Kantone LU, NW, OW, SZ, UR sowie BL, BS, SO, TI und VS. Sämtliche Kantone, die ein Ermächtigungsverfahren kennen, sehen dies für Regierungsräte vor. Einzelne Kantone erfassen auch Richter (AI, AR, GE, GR, JU, SG, SH, TG, VD, ZG, ZH), Staatsanwälte (AI, JU, SG, VD, ZG, ZH) oder allgemein vom Parlament gewählte Personen (GL, SG, ZH). Drei Kantone (AI [zuständige Behörde: Standeskommission, Exekutive], SG [Anklagekammer als Teil des Kantonsgerichts] und ZH [Obergericht]) sehen das Ermächtigungsverfahren für sämtliche Kantons- und Gemeindemitarbeitende vor. Viele Kantone begründen das Ermächtigungsverfahren nicht primär mit Arbeitserleichterung, sondern damit, dass Behördenmitglieder bei der Ausübung staatlicher Funktionen nicht bereits durch jede Anzeige automatisch einem Strafverfahren ausgesetzt werden sollen.

IV. Vorteile eines Ermächtigungsverfahrens:
- *Entlastung der Staatsanwaltschaft. Diese wird erst involviert, wenn sie tatsächlich zu untersuchen hat. Zudem erhält sie aus dem Ermächtigungsverfahren bereits Anhaltspunkte und Beurteilungen zum Tatverdacht.*
- *Schutz vor mutwilliger Strafverfolgung;*
- *Verhinderung einer missbräuchlichen Belastung der Strafverfolgungsbehörden durch offensichtlich unbegründete oder repetitive Anzeigen;*
- *Schutz der Anzeigenden vor dem Vorwurf der Mauschelei durch Dazwischenschalten einer unabhängigen Ermächtigungsbehörde;*
- *Schutz der betroffenen Magistratspersonen, Beamten und kantonalen Angestellten.*

V. Einführung eines Ermächtigungsverfahren im Kanton Schwyz: Der Regierungsrat wird hiermit beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung des Justizgesetzes bzw. etwaig notwendiger weiterer Erlasse zu unterbreiten, welche die Einführung eines Ermächtigungsverfahrens zum Gegenstand hat.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Strafanzeigen gegen Beamte und kantonale Angestellte (insbesondere Polizisten, Staatsanwälte, Regierungsräte und Richter, aber auch weitere Mitarbeitende der Verwaltung) nahmen seit 2021 stark zu (damals auf 54 pro Jahr) und haben sich seither weiter gesteigert und 2025 einen neuen Höchststand erreicht (2022: 39, 2023: 64, 2024: 53, 2025: 86). Dabei handelt es sich zunehmend und inzwischen regelmässig um wenige Personen, die eine Vielzahl von Anzeigen einreichen. Die Verfahren führen zu einer erheblichen Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft, wobei die allermeisten Verfahren schliesslich mit einer Nichtanhandnahme- oder einer Einstellungsverfügung enden.

Da der Wortlaut der Motion selbst bereits zu einem wesentlichen Teil direkt aus der Kurzübersicht des Sicherheitsdepartements zu den Erwägungen des Regierungsrates betreffend Einführung eines Ermächtigungsverfahrens zuhanden der RJK übernommen wurde (wobei die darin dargelegten Nachteile weggelassen wurden), sind entsprechende Wiederholungen im Folgenden unvermeidlich.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

Die Möglichkeit eines kantonalen Ermächtigungsverfahrens (sog. relative Immunität) ist in Art. 7 Abs. 2 Bst. b der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) vorgesehen. Dieses gilt es von Art. 7 Abs. 2 Bst. a StPO zu unterscheiden (sog. absolute Immunität, Möglichkeit des gänzlichen Ausschlusses der Strafbarkeit für Äusserungen im Parlament, im Kanton Schwyz umgesetzt mit § 50 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 [GOKR, SRSZ 142.110]). Beim Ermächtigungsverfahren nach Art. 7 Abs. 2 Bst. b StPO und der relativen Immunität geht es darum, dass die Kantone vorsehen können, dass die Strafverfolgung kantonaler Mitglieder der Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen im Amt begangener Verbrechen und Vergehen von der vorgängigen Ermächtigung einer nicht richterlichen (gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung aber explizit auch von einer richterlichen) Behörde abhängig gemacht werden kann. Die dafür vom Kanton für zuständig erklärte Behörde (z. B. Kantonsrat oder Kantonsgericht) entscheidet im Sinne einer Prozessvoraussetzung, ob die Staatsanwaltschaft die Erlaubnis zur Strafverfolgung erhält. Das Verfahren vor der zuständigen Behörde ist ein Verwaltungsverfahren nach kantonalem Recht (unter Wahrung der bundesrechtlichen Verfahrensgarantien, insbesondere des rechtlichen Gehörs). Die zuständige Behörde prüft dabei einzig, ob minimale Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten vorliegen. Bei den höchsten kantonalen Stellen (z. B. Regierungsräte oder Gerichtspräsidenten) dürften gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung neben strafrechtlichen auch politische Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Der Entscheid der zuständigen Behörde (insbesondere bei Nichterteilung einer Ermächtigung zur Strafverfolgung) kann beim Bundesgericht angefochten werden.

Dieses Ermächtigungsverfahren kann grundsätzlich eingerichtet werden für den Regierungsrat, Polizisten, Staatsanwälte, Richter, allgemein vom Parlament gewählte Personen sowie sämtliche Personen der kantonalen (und gemäss Bundesgericht auch kommunalen) Verwaltung. Dabei kommt es nicht auf die arbeits- bzw. personalrechtliche Qualifikation (Beamte, Angestellte etc.) an, sondern einzig auf den weiten Beamtenbegriff nach Art. 110 Abs. 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0), massgebend ist demnach die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe und Funktion.

2.3 Rechtsvergleich in den Kantonen

16 Kantone (AG, AI, AR, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NE, SH, SG, TG, VD, ZG, ZH) kennen heute ein Ermächtigungsverfahren, allerdings bestehen grosse Unterschiede bei der Frage, welche Beamte bzw. kantonale Angestellte davon erfasst werden. Kein Ermächtigungsverfahren kennen die Innerschweizer Kantone LU, NW, OW, SZ, UR sowie BL, BS, SO, TI und VS. Sämtliche Kantone, die ein Ermächtigungsverfahren kennen, sehen dies für Regierungsräte vor. Einzelne Kantone erfassen auch Richter (AI, AR, GE, GR, JU, SG, SH, TG, VD, ZG, ZH), Staatsanwälte (AI, JU, SG, VD, ZG, ZH) oder allgemein vom Parlament gewählte Personen (GL, SG, ZH). Drei Kantone (AI [zuständige Behörde: Standeskommission, Exekutive], SG [Anklagekammer als Teil des Kantonsgerichts] und ZH [Obergericht]) sehen das Ermächtigungsverfahren für sämtliche Kantons- und Gemeindemitarbeitende vor.

2.4 Haltung des Regierungsrates

Will man im Kanton Schwyz das Ermächtigungsverfahren einführen, so wäre dies im Rahmen einer Änderung des Justizgesetzes vom 18. November 2009 (JG, SRSZ 231.110) zu verorten. Dabei

würde sich einerseits die Frage stellen, welche Behörde über die Ermächtigung entscheiden soll (je nachdem, welche bzw. wie viele Personen man unter das Ermächtigungsprivileg stellen will, wären dies sinnvollerweise der Kantonsrat bzw. eine kantonsrätliche Kommission oder das Kantonsgericht). In den drei Kantonen, in denen sämtliche Mitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden erfasst sind, ist für die Verwaltungsmitarbeitenden eine gerichtliche Behörde zuständig (der Kantonsrat wäre hier zum einen offensichtlich auch zeitlich überlastet und zum anderen wohl auch strafrechtlich nicht gleich beschlagen). Andererseits würde sich die Frage stellen, welche Personen vom Ermächtigungsverfahren erfasst werden.

Was es deutlich hervorzuheben gilt: Die neu zuständige Ermächtigungsbehörde wäre im Folgenden für die Prüfung der dargelegten Frage, ob die Staatsanwaltschaft die Erlaubnis zur Strafverfolgung erhält, zuständig. Damit würde der heutige Prüfaufwand der Staatsanwaltschaft (Nichtanhandnahme oder Verfahrenseröffnung) künftig einfach bei einer anderen Stelle anfallen bzw. dahin verlagert werden (beispielsweise zum Kantonsgericht). Insgesamt ergibt sich somit keine Reduktion des Aufwandes, im Gegenteil wird durch ein vorgelagertes Ermächtigungsverfahren eine weitere Behörde mit dem Fall befasst. Dass die neu zuständige Ermächtigungsbehörde schliesslich mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden müsste, erscheint offensichtlich. Auch die angezeigten Behördenmitglieder bzw. kantonalen Angestellten sehen sich im Übrigen durchaus auch im Rahmen eines Ermächtigungsverfahrens einem eigentlichen formellen (verwaltungsrechtlichen) Verfahren mit den entsprechenden Vorwürfen ausgesetzt, zu denen sie sich bei der zuständigen Ermächtigungsbehörde äussern können, wobei sich diese Verfahren dann bis zum Bundesgericht hinziehen können. Zügig erlassene Nichtanhandnahmeverfügungen der Staatsanwaltschaft dürften (bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen) den Beschuldigten denn auch regelmässig am meisten helfen.

2.4.1 Vorteile eines Ermächtigungsverfahrens

- Entlastung der Staatsanwaltschaft. Diese wird erst involviert, wenn sie tatsächlich zu untersuchen hat bzw. etwas «Fleisch am Knochen» ist. Zudem erhält sie aus dem Ermächtigungsverfahren bereits Anhaltspunkte und Beurteilungen zum Tatverdacht.
- Schutz vor mutwilliger Strafverfolgung.
- Schutz der Anzeiger (vermeintliche Nähe zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei, «Sauhäfeli-Saudeckeli», «neutrale» Ermächtigungsbehörde wird dazwischengeschaltet).

2.4.2 Nachteile eines Ermächtigungsverfahrens

- Der Aufwand, der heute bei der Staatsanwaltschaft anfällt, fällt künftig einfach bei der Ermächtigungsbehörde an (die Fälle müssen auch künftig geprüft und bearbeitet werden, sie fallen nicht einfach weg).
- Das Ermächtigungsprivileg ist rechtsstaatlich nicht unbedenklich bezüglich Gleichheit vor dem Gesetz.
- Ein Beschuldigter (z. B. ein Polizist) weiss u. U. sehr lange nicht (bis zum Entscheid des Bundesgerichts), ob es gegen ihn überhaupt zu einer Strafverfolgung kommt.
- Es stellen sich auch in Kantonen mit Ermächtigungsverfahren immer wieder komplizierte Abgrenzungsfragen (z. B. Darf die Staatsanwaltschaft bereits vor der erteilten Ermächtigung eine Nichtanhandnahmeverfügung erlassen, wenn sie offensichtlich unzuständig oder der Fall verjährt ist? Ja im Kanton ZH, nein im Kanton SG; Was gilt bei sofort notwendigen Zwangsmassnahmen [welche zu einer Verfahrenseröffnung führen], wer kann diese erlassen, wer ist wie zu informieren?).

2.4.3 Gesamtbeurteilung

Insgesamt überwiegen für den Regierungsrat die Nachteile bzw. es zeigen sich – aus einer gesamtkantonalen Optik, die auch die Interessen und Arbeitslast der möglichen neuen Ermächtigungsbehörde miteinschliesst – keine erheblichen Vorteile, insbesondere auch nicht für die beschuldigten Mitarbeitenden selbst, so dass von der Einführung eines Ermächtigungsverfahrens abzusehen ist.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 7/26 nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst; Staatsanwaltschaft.

Im Namen des Regierungsrates:

Regierungsrat Kanton Schwyz

Sandro Patierno
Landammann

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber