



Wer entscheidet über die Prioritäten der Strafverfolger?

Die Staatsanwaltschaften in der Schweiz klagen, sie seien überlastet. Gleichzeitig soll das Strafrecht immer mehr gesellschaftliche Probleme lösen.

Von Benjamin Rothschild, 31.07.2025

Noch ist die Strafverfolgung in der Schweiz nicht kollabiert. Aber das Narrativ der überlasteten Staatsanwaltschaften hält sich seit Monaten, ja Jahren in den Medien. Bereits im Sommer 2023 hatte der «Tages-Anzeiger» unter dem Titel «Schweizer Justiz vor dem Kollaps – über 100'000 offene Fälle» über eine institutionelle Krise in der Schweizer Strafverfolgung berichtet. Diese sei dramatisch überlastet, und das habe schwerwiegende Folgen für das Vertrauen in den Rechtsstaat.

Die Erzählung, die die Medien in der Folge mehrfach wiederholten: Zahlreiche Kriminalfälle blieben bei den Behörden liegen – wegen gestiegener Pendenzen, zunehmend komplizierter Verfahren, Personalmangel. «Sind die Staatsanwaltschaften lasch geworden?», fragte zuletzt der «Blick» und führte deren Überlastung als möglichen Grund auf.

Gewisse Strafverteidigerinnen – die ewigen Antagonisten der Strafverfolgerinnen – stellen jedoch infrage, ob es die behauptete Überlastung überhaupt gibt. Dabei verweisen sie auf die vielen neuen Stellen, die verschiedene Staatsanwaltschaften in den letzten Jahren von den politisch Verantwortlichen zugesprochen erhielten. So zählten die Zürcher Staatsanwaltschaften Ende 2019 noch 428 Mitarbeiter, Ende 2024 waren es 508.

Trotzdem herrscht in Justizkreisen weitgehend Konsens: Die Überlastung der Staatsanwaltschaften ist ein Fakt.

Wer jedoch nach Erklärungen für die Überlastung sucht, stösst auf viele Meinungen sowie auf unterschiedliche Narrative von Strafverfolgern und Strafverteidigerinnen – und auf wenig Fakten. Oder wie es Nora Markwalder, Professorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie an der Universität St. Gallen, sagt: «Geht es um das Strafsystem in diesem Land, befinden wir uns in vielen Bereichen im Blindflug.»

Wie das Strafrecht gesellschaftliche Probleme lösen soll

Was Markwalder damit meint, zeigt sich etwa daran, dass auf eine relativ simple Ausgangsfrage niemand eine Antwort hat: Wie viele Strafbestimmungen gibt es in der Schweiz überhaupt?

Auf Anfrage der Republik müssen alle diejenigen, die es wissen könnten oder sollten, passen: Staatsanwälte, Strafverteidigerinnen, Kriminologen, Strafrechtsprofessorinnen, das Bundesamt für Justiz, das Bundesamt für Statistik. Selbst die künstliche Intelligenz weiss nicht weiter.

Wer vorschlägt, einfach alle Straftatbestände im besonderen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (Artikel 111 bis 332 StGB) zu zählen, nähert sich lediglich einem Teil der Wahrheit an. Zahlreiche Tatbestände finden sich nämlich gar nicht im Strafgesetz, sondern sind in sogenannten Nebengesetzen geregelt. Bekannten Nebengesetzen, wie dem Strassenverkehrsgesetz, dem Betäubungsmittelgesetz oder dem Ausländer- und Integrationsgesetz. Aber auch eher exotisch anmutenden, wie dem Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge oder dem in diesem Jahr in Kraft getretenen Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts. Darüber hinaus gibt es auch in mehreren Bundesverordnungen Strafbestimmungen.

Den genauen Überblick hat niemand. Grob geschätzt beläuft sich die Zahl der Strafbestimmungen in der Schweiz mit Sicherheit auf mehrere hundert, vielleicht aber auch auf mehr. Dabei wäre die genaue Zahl nicht nur für Statistiknerds von Belang, sondern auch für die Überlastungsdebatte. Schliesslich würde sie zumindest in der Theorie den Umfang des Auftrags der Strafverfolgung definieren. Und ein Stück weit auch dem Gesetzgeber den Spiegel vorhalten.

Denn bei allen Meinungsverschiedenheiten zwischen Staatsanwälten und Strafverteidigerinnen besteht in einem Punkt weitgehend Konsens: Das Strafrecht wird laufend auf immer mehr gesellschaftliche Bereiche ausgedehnt.

«Dass die Straforgane an ihre Kapazitätsgrenzen stossen, dürfte massgeblich darauf zurückzuführen sein, dass die Politik zunehmend versucht, Probleme mit Strafnormen zu lösen. Dadurch werden stetig neue Lebensbereiche kriminalisiert», schreibt die Fachvereinigung strafverteidiger.ch in einem Beitrag zur Diskussion zur Überlastung der Staatsanwaltschaften. Markus Mohler, ehemaliger Staatsanwalt und Ex-Kommandant der Stadtpolizei Basel-Stadt, teilt diese Einschätzung: «Gerade Bundesparlamentarier haben ein dringendes Bedürfnis, auf mediale Aufreger mit der Schaffung neuer Straftatbestände zu reagieren.» Als Beispiel nennt er das Littering – nicht nur ein beliebtes Thema für mediale Schlagzeilen im Sommerloch, sondern voraussichtlich bald auch eine Strafbestimmung im Umweltschutzgesetz.

Strafrechtsprofessorin Nora Markwalder spricht in diesem Zusammenhang von einem Fehlanreiz: «Geschaffen werden die neuen Straftatbestände im Bundesparlament, durchgesetzt werden müssen sie aber von den Strafverfolgungsbehörden in den Kantonen.»

Auch hier gilt allerdings: Genau quantifizieren lässt sich das Ausmass des gesetzgeberischen Aktivismus nicht. Die Frage, wie viele Strafbestimmungen in den letzten Jahren neu in Bundesgesetze aufgenommen wurden, kann weder das Bundesamt für Justiz noch das Bundesamt für Statistik beantworten.

Polizei als Zuarbeiter – oder als Taktgeber?

Was feststeht: Mehr Strafbestimmungen bedeuten mehr Anzeigemöglichkeiten. Und diese bedeuten potenziell mehr Aufwand für die Strafverfolgungsbehörden. Gemäss einer Schätzung von Dirk Baier, dem ausserordentlichen Professor für Kriminologie an

der Universität Zürich, sind nämlich 90 Prozent aller Strafverfahren auf Meldungen und Anzeigen aus der Bevölkerung zurückzuführen.

Die restlichen geschätzt 10 Prozent entfallen auf die sogenannte Hol- oder Kontrollkriminalität; das sind diejenigen Verfahren, die von der Polizei durch eigene Kontrollen und Ermittlungen angestossen werden. Damit verbunden sind Fragen mit politischer Sprengkraft. Weil die Strafverfolgungsbehörden unmöglich sämtliche Straftaten verfolgen können, müssen sie Schwerpunkte setzen. Nur: Wie und nach welchen Kriterien? Und wer entscheidet letztlich über die Prioritäten?

Diese Fragen sind auch deshalb brisant, weil eine Prioritätensetzung im Gesetz kaum vorgesehen ist. Im Gegenteil: Die Schweizerische Strafprozessordnung schreibt in ihrem Artikel 7 den sogenannten Verfolgungszwang vor. Er besagt, dass die Strafbehörden verpflichtet sind, ein Verfahren durchzuführen, falls ihnen Straftaten bekannt werden oder sie einen entsprechenden Verdacht haben. Ein Verzicht auf eine Strafverfolgung ist nur unter eng definierten Ausnahmen möglich. Schauen die Behörden bewusst weg, könnten sie sich sogar der Begünstigung strafbar machen.

Gleichzeitig gibt es da aber eben auch die Hol- und Kontrollkriminalität, weil die Polizei gemäss Strafprozessordnung aus eigenem Antrieb Straftaten verfolgen kann. Das führt zu der Arbeit, die die Polizei den Staatsanwaltschaften quasi auf den Tisch legt.

Für Dirk Baier ist dieses proaktive Vorgehen zwar notwendig: «Wenn die Polizei nicht ab und zu wegen Verdacht auf Menschenhandel Bordelle oder Baustellen unter die Lupe nehmen würde, kämen weit weniger Fälle ans Licht als heute.»

Doch es gibt auch einen anderen Aspekt, auf den die Zürcher Strafverteidigerin Magda Zihlmann hinweist: Durch ihre Kontrolltätigkeit gebe die Polizei zumindest im Bereich der Holkriminalität den Ressourceneinsatz der Staatsanwaltschaft faktisch vor – zumindest «solange diese die ihr zugetragenen Fälle unabhängig von der Schwerpunktsetzung der Politik einfach abarbeitet».

Ausländerinnen im Visier

Fragt man die Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften nach ihrer Prioritätensetzung bei der Verbrechensbekämpfung, verweisen diese oft pauschal auf den Verfolgungszwang.

Die Stadtpolizei Zürich teilt immerhin mit, dass eine Schwerpunktsetzung «faktisch nur beschränkt möglich» sei. Sie würde bei einer solchen aber «grossen Wert» auf Delikte legen, «welche Sicherheit und Sicherheitsgefühl der Bevölkerung erheblich tangieren, sowie auf schwere Delikte». Die basel-städtische Staatsanwaltschaft, die in der Vergangenheit besonders unter Ressourcenknappheit ächzte, äussert sich ähnlich.

Es wäre gemäss Nora Markwalder der richtige Ansatz: «Sind die Ressourcen knapp, müssen die Strafverfolgungsbehörden jene Delikte priorisieren, die grundlegende Rechtsgüter verletzen.»

Die Zürcher Oberstaatsanwaltschaft wiederum verweist auf das kantonale Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess. Der Erlass mit dem sperrigen Namen räumt dem Zürcher Regierungsrat die Kompetenz ein, Schwerpunkte der Strafverfolgung festzulegen. Das tut dieser regelmässig mit Beschlüssen. Für die Legislaturperiode 2023 bis 2026 legte der Regierungsrat unter anderem die Bekämpfung der «Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt» oder der «Pädokriminalität im Netz» als Schwerpunkte fest. An Pressekonferenzen zieht er dann Bilanz über die Schwerpunkte – und vermeldet entsprechende Erfolge.

Manche Strafverteidigerinnen bezweifeln allerdings, dass solche Verlautbarungen ein realistisches Bild vom Alltag der Strafverfolgungsbehörden und ihrer Prioritäten vermitteln.

So macht Rechtsanwältin Magda Zihlmann auf eine Statistik der Kantonspolizei Zürich aufmerksam, die die Verhaftungen nach Gesetzen ausweist. So verhaftete allein die Kantonspolizei im Jahr 2024 total 8462 Personen. Die meisten Verhaftungen, nämlich 2579, erfolgten wegen Delikten gemäss Strafgesetzbuch. Auf dem zweiten Platz folgen 2228 Verhaftungen auf Grundlage des Ausländer- und Integrationsgesetzes – also mehr als ein Viertel aller Verhaftungen total.

Auch in der von der Republik erfragten Statistik der Stadtpolizei Zürich belegen Verhaftungen auf Grundlage des Ausländergesetzes den zweiten Platz (hinter den StGB-Verhaftungen). Es waren 2024 deren 941 von total 4486 Verhaftungen. Aus anderen Kantonen wie Bern und Basel sind keine entsprechenden Statistiken bekannt.

Die Verhaftungen führen zu entsprechenden Konsequenzen am anderen Ende der Strafverfolgungskette: 2023 wurden in der Schweiz total 8148 Personen zu einer

unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt. 2694 davon sassen wegen Delikten aufgrund des Ausländergesetzes – das ist knapp ein Drittel.

In diesem Kontext muss man wissen: Die Strafbestimmung, die im Ausländerrecht am häufigsten zur Anwendung gelangt, ist jene gemäss Artikel 115: die rechtswidrige Ein- und Ausreise, der rechtswidrige Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung. «Angesichts des Strafmasses von maximal einem Jahr Freiheitsstrafe sind das Delikte der unteren Vergehensstufe», sagt Rechtsanwältin Zihlmann. «Andere Delikte mit höherer Strafandrohung, zum Beispiel diskriminierender Hatespeech, werden hingegen nicht im gleichen Ausmass verfolgt.»

Erich Wenzinger, Sprecher der Zürcher Oberstaatsanwaltschaft, bestreitet, dass die Strafverfolgungsbehörden Personen ausländischer Herkunft mit besonderem Nachdruck verfolgen würden: «Ein derartiger Fokus besteht nicht und wäre auch nicht verfassungsmässig», sagt er. Die Staatsanwaltschaft schöpfe bereits heute den gesetzlichen Rahmen «bestmöglich» aus, um nur dort Strafverfahren zu führen, wo sie auch angezeigt seien. Es sei aber nicht an der Staatsanwaltschaft zu entscheiden, ob beispielsweise Verstösse gegen das Ausländergesetz überhaupt strafbar sein sollen oder nicht.

In den Weisungen der Zürcher Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren heisst es aber, Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz «stellen keine Bagatelldelikte dar und sind konsequent zu verfolgen». Es ist eine Formulierung, wie man sie im 296-seitigen Dokument im Zusammenhang mit anderen Delikten nicht antrifft.

Bagatelldelikte – und «ausufernde Beschuldigtenrechte»

Die Überlastung der Strafverfolgungsbehörden ist aus der Sicht verschiedener Strafverteidiger die Folge einer fragwürdigen Prioritätensetzung – und damit hausgemacht. Matthias Brunner, der seit über 30 Jahren als Strafverteidiger in Zürich tätig ist, spricht in diesem Zusammenhang von einer «generellen Tendenz, das Strafrecht für politische Zwecke zu instrumentalisieren». Ermittelt werde nicht primär bei Delikten aus dem Bereich der schweren und gesellschaftsschädigenden Kriminalität (wie etwa bei Steuerdelikten), sagt er. Sondern vor allem bei Bagatelldelikten, die von Ausländern und Armen begangen würden.

Auch aus anderen Gründen erachten Strafverteidigerinnen die Überlastung der Strafverfolger als selbst verschuldet: So würden diese beispielsweise Handys und andere

Datenträger heute viel schneller beschlagnahmen und durchforsten als früher. Matthias Brunner sagt: «Oft handelt es sich um sogenannte Fishing Expeditions. Und nicht selten findet man dann auch etwas, das ein weiteres Strafverfahren nach sich zieht.»

Fragt man Staatsanwälte nach den Gründen ihrer Überlastung, erwähnen diese oft das Bevölkerungswachstum, die zunehmende Komplexität bestimmter Strafverfahren (etwa in der Cyberkriminalität) und die «ausufernden Beschuldigtenrechte», etwa die sogenannten Teilnahmerechte. Zu diesen gehört das Recht von Beschuldigten und ihren Verteidigern, bei Einvernahmen anderer Personen wie Mitbeschuldigten oder Zeugen dabei sein zu dürfen. So spricht Erich Wenzinger von der Zürcher Oberstaatsanwaltschaft gegenüber der Republik ausdrücklich von einem «Ausufer von Verfahrensrechten».

Die Debatte über die Überlastung der Staatsanwaltschaften wirkt mitunter wie die Fortsetzung der alltäglichen juristischen Auseinandersetzungen auf der grundsätzlichen (straf)politischen Ebene.

Der Preis der Sicherheit

Auffällig ist dabei, dass die Kostenfrage weitgehend aussen vor bleibt – anders als in anderen gesellschaftlichen Bereichen wie der Medizin oder dem Sozialstaat. Dazu gehören Fragen wie: In was genau investiert man die beschränkten Ressourcen? Und was sind die Kosten im Verhältnis zum Nutzen? Die Frage etwa, was eine Verhaftung kostet, stellt sich gerade angesichts der hohen Zahl von Verhaftungen wegen vergleichsweise geringfügiger Delikte im Bereich des Ausländergesetzes.

Dirk Baier hat versucht, die Kosten von Verhaftungen im Zusammenhang mit Einsätzen gegen Klimaaktivisten zu eruieren. «Wenn sechs Polizistinnen für einen Vormittag à 6 Stunden ausrücken müssen und geschätzt ein Stundenansatz von 120 Franken gilt, entstehen schnell Kosten von 5000 Franken. Dazu kommen Spesen für Fahrten und Gebühren für die Rechnungsstellung», bilanziert er. Gleichzeitig relativiert er: «Man kann sich die Frage stellen, ob das effektiv eine faire Rechnung ist. Schliesslich kann man durchaus argumentieren, dass die Polizei einfach da ist und ihren Auftrag zu erfüllen hat.»

Hinzu kommt für Strafrechtsprofessorin Nora Markwalder etwas anderes: «Strafverfolgung ist hochgradig defizitär – und das aus gutem Grund. Es kann nicht sein,

dass man aus finanziellen Überlegungen bestimmte Strafansprüche verhindert.» Oder wie es Markus Mohler formuliert: «Sicherheit ist nicht gratis. Und der Rechtsstaat ist es auch nicht.»

Allerdings ist es so, dass nicht nur die Staatsanwaltschaften, sondern auch verschiedene Polizeikorps in der Schweiz Überlastung beklagen und politisch eine Aufstockung ihrer Ressourcen beantragen. «Es wäre deshalb sinnvoll, wenn im Bereich der Strafverfolgung alles etwas evidenzbasierter geschehen würde», sagt Dirk Baier. «Wofür sollen die Mittel eingesetzt werden? Und was bewirkt tatsächlich etwas?»

Doch der Blindflug in Sachen Strafjustiz dürfte noch eine Weile andauern: Runde Tische, zusammengesetzt aus Strafverteidigerinnen und Staatsanwälten, die sich dem Überlastungsthema hätten annehmen sollen, scheiterten immer wieder. Und ein im letzten Frühling medienwirksam ins Leben gerufenes Projekt der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), das den Ursachen der Überlastung der Strafjustiz auf den Grund gehen wollte, wurde vorläufig unterbrochen, wie der Generalsekretär der Konferenz, Florian Döblin, gegenüber der Republik sagt. Es soll «zeitnah» wieder aufgenommen werden. Unter Strafverteidigern hatte dieses Projekt aber ohnehin einen schweren Stand: Es sei einseitig und voreingenommen, kritisieren einige von ihnen.

Und so bleibt bis auf weiteres zumindest auf etwas Verlass, wenn es um die Strafjustiz geht: auf den ewigen Antagonismus zwischen Strafverfolgung und -verteidigung – und den Kampf der jeweiligen Narrative.