

LUZERN



## **Erhöhung der Zahl der Staatsanwältinnen und -anwälte zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität**

*Entwurf Änderung des Kantonsratsbeschlusses  
über die Zahl und den Beschäftigungsgrad  
der Staatsanwältinnen und -anwälte  
und der Jugendanwältinnen und -anwälte*

## Zusammenfassung

**Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf einer Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl und den Beschäftigungsgrad der Staatsanwältinnen und -anwälte und der Jugendanwältinnen und -anwälte. Seit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung im Jahr 2011 versuchte die Staatsanwaltschaft mit nur geringem Erfolg, der rasch ansteigenden Wirtschaftskriminalität im Kanton Luzern wirksam zu begegnen. Neue, für die Kriminalitätsentwicklung ungünstige Faktoren stellen sie vor unlösbare Aufgaben. Der Staatsanwaltschaft stehen für die Untersuchung von Fällen von Wirtschaftskriminalität zu wenig Fachkräfte zur Verfügung. Nur mit dem Aufbau einer neuen spezialisierten Abteilung kann die Wirtschaftskriminalität erfolgreich bekämpft werden. Mit der Erhöhung der Zahl der Staatsanwältinnen und -anwälte um fünf Vollzeitstellen sowie zusätzlichen Räumen sollen die Kapazitäten für eine spezialisierte Abteilung geschaffen werden.**

Die Wirtschaftskriminalität ist seit 2010 bis Ende 2014 im Kanton Luzern um 30 Prozent gewachsen. Diverse Gründe sind dafür verantwortlich (u. a. mehr Strafanzeigen, neue Strafbestimmungen, umfangreiche Teilnahmerechte der Parteien, das Aussageverhalten der beschuldigten Personen, tiefe Bankzinsen und tiefe Unternehmenssteuern). Die Staatsanwaltschaft ist mit den heutigen Personalressourcen und ohne umfassend geschultes Personal im Finanz- und Rechnungswesen nicht mehr in der Lage, der Entwicklung im Bereich der Wirtschaftskriminalität entgegenzuwirken. Aus dieser Erkenntnis heraus hat sie das Projekt «Wirtschaftskriminalität 16» lanciert, nachdem die bereits im Teilprojekt «Optimum» umgesetzten Entlastungsmassnahmen die Mehrbelastung nur teilweise auffangen konnten.

Nur mit der Schaffung einer spezialisierten neuen Abteilung unter der fachlichen und personellen Führung eines Leitenden Staatsanwaltes ist es möglich, die anhaltend hohe Fallbelastung zu bewältigen, den massiven Fallstau zu beseitigen und die Fallführung zu optimieren. Ziel muss es sein, dem von Verfahrensbeginn an eingesetzten und verantwortlichen Staatsanwalt zu ermöglichen, den Fall strukturiert zu führen und die Polizei gezielt in der Strafuntersuchung einzusetzen.

Die Glaubwürdigkeit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist im Kanton Luzern schon heute stark gefährdet. Noch während der Untersuchung werden durch dieselben Beschuldigten oft weitere Tatbestände gesetzt. Wirtschaftsstarke Kantone in der Umgebung von Luzern können dank einer schlagkräftigen Wirtschaftsabteilung mindestens auf die Entwicklung der Wirtschaftskriminalität reagieren – teils agieren – und so ihren Standort für Wirtschaftskriminelle unattraktiv gestalten. Auch besteht heute die Gefahr von hohen Entschädigungsforderungen an den Kanton Luzern.

Damit die Staatsanwaltschaft ihren gesetzlichen Auftrag auch in diesem Bereich wieder zu erfüllen vermag und die Fallführung bei den teilweise brachliegenden Fällen von Wirtschaftskriminalität übernehmen kann, müssen mindestens fünf neue Staatsanwaltschaftsstellen und eine neue Administrationsstelle geschaffen werden. Der Aufbau der neuen Abteilung 5 Wirtschaftskriminalität wird wiederkehrende Kosten von jährlich rund 1,2 Millionen Franken zur Folge haben. Darin sind die Besoldungen, die Raum- und die IT-Kosten enthalten. Zusätzlich fallen bei der Umsetzung einmalige Ausgaben von rund 290 000 Franken an.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl und den Beschäftigungsgrad der Staatsanwältinnen und -anwälte sowie der Jugendanwältinnen und -anwälte zur besseren Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Entwicklung der Wirtschaftskriminalität

Die Staatsanwaltschaft Luzern ist mit den heutigen Personalressourcen und ohne umfassend geschultes Personal im Finanz- und Rechnungswesen nicht mehr in der Lage, der Entwicklung der Wirtschaftskriminalität im Kanton Luzern entscheidend entgegenzuwirken. Aus dieser Erkenntnis heraus hat die Staatsanwaltschaft das Projekt «Wirtschaftskriminalität 16» lanciert, nachdem die bereits im Teilprojekt «Optimum» umgesetzten Massnahmen nicht zum Erfolg geführt haben. Die Massnahmen aus «Optimum» beinhalteten unter anderem Vorgaben zur Effizienzsteigerung in der Fallführung sowie zur Schnittstellen- und IT-Optimierung. Die Vorgaben sind auch aus heutiger Sicht zwar richtig definiert und umgesetzt worden, vermochten aber mit der Entwicklung der Wirtschaftskriminalität nicht mitzuhalten. Dies insbesondere deshalb, weil einerseits die Fälle sowohl materiell- als auch prozessrechtlich viel komplexer geworden sind und andererseits im Bereich der Wirtschaftskriminalität in den letzten Jahren ein starker Fallanstieg zu verzeichnen ist. Für den Fallstau hauptverantwortlich sind das Aussageverhalten der beschuldigten Personen und die umfangreich zu gewährenden Teilnahmerechte seit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung im Jahr 2011, wogegen die Gründe für den generellen Fallanstieg in den tiefen Luzerner Unternehmenssteuern und den niederen Bankzinsen (Anlagebetrug) sowie in den neu geschaffenen Straftatbeständen in der Geldwäscherei-Gesetzgebung, im Korruptionsstrafrecht und im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) zu suchen sind.

### 1.2 Organisation der Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft ist heute in die folgenden Abteilungen gegliedert: Die Oberstaatsanwaltschaft, die Zentralen Dienste und die fünf untersuchungsführenden Abteilungen (inkl. Jugendanwaltschaft). Die Abteilung 4 in Kriens führt Strafuntersuchungen im Bereich der organisierten und besonderen Kriminalität im ganzen

Kantonsgebiet durch. In diese Abteilung 4 ist die Gruppe Wirtschaftskriminalität eingegliedert. Zurzeit arbeiten vier Staatsanwältinnen und -anwälte mit einem Gesamtpensum von 330 Stellenprozenten sowie zwei Staatsanwalts-Assistentinnen und -assistenten mit insgesamt 200 Stellenprozenten für diese spezialisierte Gruppe.

## **1.3 Arbeitsbelastung**

### **1.3.1 Im Allgemeinen**

Die Arbeitsbelastung bei der Staatsanwaltschaft ist seit Jahren sehr hoch. Seit 2012 sind die Fallzahlen um 5478 auf total 48777 Fälle im Jahr 2014 angestiegen, womit ein Höchststand erreicht wurde. Gemäss aktueller Hochrechnung muss im Jahr 2015 sogar erstmals mit über 50000 Fällen gerechnet werden. Seit drei Jahren liegt der Erledigungsquotient (Verhältnis der Anzahl Eingänge zur Anzahl Erledigungen) unter 100 Prozent. Das hat zur Folge, dass die Pendenzen stetig ansteigen. Die Oberstaatsanwaltschaft hat unter anderem die Zielvorgabe formuliert, dass ein Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin maximal 15 Fallpendenzen ausweisen darf, die älter als ein Jahr sind. Dieses Ziel erreichten per 1. März 2015 über die Hälfte der Staatsanwältinnen und -anwälte nicht. Innerhalb von sechs Monaten sind die über einjährigen Verfahren um 47 auf insgesamt 464 Verfahren angestiegen. Per 1. Oktober 2011 lag die Zahl der überjährigen Fälle noch bei 271.

Per 31. Dezember 2014 musste ein überschüssiger Arbeitszeitsaldo (Ferien, Mehrstunden, DAG usw.) von 8690 Stunden ausgewiesen werden, was einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr von 850 Stunden entspricht. Diese Zunahme ist umso mehr von Bedeutung, als die auf Stufe Funktionsgruppe I innerhalb eines Jahres angehäuften und verfallenen 1600 Mehrstunden zugunsten des Arbeitgebers darin nicht enthalten sind. Die sehr dünne Personaldecke macht sich auch dadurch bemerkbar, dass Ausfälle infolge Krankheit, Unfall und Schwangerschaftsurlaubes wiederholt mit Aushilfeanstellungen aufgefangen werden mussten. Interne Kompensationen sind wegen der generell hohen Arbeitsbelastung nicht möglich.

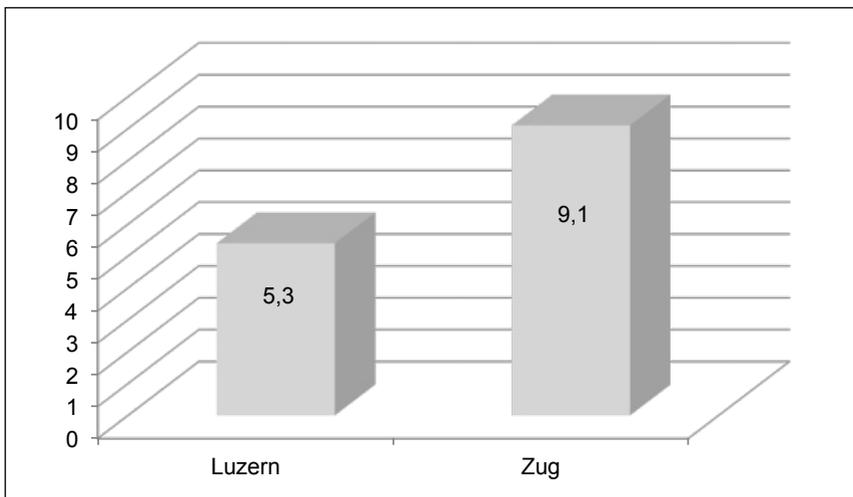
### **1.3.2 Vergleich mit anderen Kantonen**

Verschiedene Vergleiche mit anderen Kantonen, die bezüglich Grösse und Organisationsgrad als Vergleichskantone infrage kommen, zeigen klar auf, dass die Ressourcen bei der Staatsanwaltschaft Luzern nach wie vor knapp bemessen sind. Pro Stelle werden bei der Staatsanwaltschaft Luzern durchschnittlich 424 Verfahren erledigt. Das sind gegenüber den vergleichbaren Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Sankt Gallen zwischen 30 und 40 Prozent mehr Fälle pro Stelle (ohne Lernende und Praktikanten).

	LU	AG	BL	SG
Bevölkerung 2013	390 349	636 362	278 656	491 699
Anzahl Straffälle 2014	48 777	40 919	37 430	47 500
Pensen 2014	115	142,4	149,4	195,5
Fälle pro Stelle 2015	424	287	251	243

Gross ist auch die Diskrepanz zwischen der Abteilung II für Wirtschaftskriminalität der Staatsanwaltschaft Zug und der dafür im Kanton Luzern, innerhalb der Abteilung 4, für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität vorhandenen Personalressourcen. Der Unterschied fällt umso mehr ins Gewicht, als der Kanton Luzern, gemessen an der Anzahl Einwohner, mehr als dreimal grösser ist als der Kanton Zug (ZG: 117 000 / LU: 368 000).

#### *Personalressourcen (Stellen) für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität*



Luzern: 3,3 Staatsanwältinnen/Staatsanwälte, 2 Staatsanwalts-Assistentinnen/-Assistenten  
Zug: 7,1 Staatsanwältinnen/Staatsanwälte, 1 Untersuchungsbeamter, 1 Wirtschaftsprüfer

### **1.3.3 Arbeitsbelastung im Bereich Wirtschaftskriminalität**

Die Staatsanwaltschaft kann mangels Ressourcen die in den komplexen Verfahren gegen die Wirtschaftskriminalität notwendige Fallführung bei der Polizei nicht übernehmen. Derzeit sind bei der Luzerner Polizei, Fachgruppe Wirtschaftsdelikte, über 60 Verfahren im Bereich der Wirtschaftskriminalität hängig, wobei in 15 Verfahren noch keine Sachbearbeitung eingesetzt werden konnte. Eine strukturierte und effiziente Fallführung mit dem Ziel, die Verfahren gegen Wirtschaftskriminalität künftig innert

nützlicher Frist zum Abschluss zu bringen, ist nur möglich, wenn seitens der Staatsanwaltschaft ab Beginn der Untersuchung ein Ansprechpartner eingesetzt werden kann. Die ungenügenden Personalressourcen haben bei der Staatsanwaltschaft im Bereich der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität dazu geführt, dass komplexe Fälle teilweise von regionalen Staatsanwältinnen und -anwälten untersucht werden müssen (vgl. Fallpendenzen in Kap. 1.3.1). Das für die Fallführung erforderliche kaufmännische und wirtschaftliche Fachwissen fehlt jedoch den regionalen Staatsanwältinnen und -anwälten. Deshalb muss die Fachgruppe Wirtschaftsdelikte der Luzerner Polizei bei diesen umverteilten Verfahren viel mehr Support leisten, was wiederum den Fallstau im Bereich der Wirtschaftskriminalität fördert. Diese Situation soll durch geeignete personelle und organisatorische Massnahmen behoben werden. Ohne entsprechende Vorkehrungen hätte dies rechtliche, aber auch gesellschaftliche und politische Konsequenzen, da geltendes Recht im Kanton Luzern nicht mehr vollzogen würde.

## **2 Handlungsbedarf**

### **2.1 Bisherige Massnahmen**

Trotz den bisher getroffenen Massnahmen und der Anpassung der Ablauforganisation zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (WK) in intensiver Zusammenarbeit mit der Luzerner Polizei, wie

- Priorisierung der Fälle gemäss Vorgaben der Oberstaatsanwaltschaft (Fachaufsicht),
- Anwendung des Opportunitätsprinzips (Prüfung des Verzichts auf Strafverfolgung),
- Meldepflicht und Triage eingehender Fälle,
- kürzere Entscheide und präzisere Verfügungen an die Polizei,
- spezialisierte Ausbildung der Strafverfolger an der Universität Luzern (CAS Wirtschaftsstrafrecht),
- Neuregelung Zuständigkeit und Zuweisungsverfahren,
- Beizug von Experten (Revisionsgesellschaften u. a.),
- Einführung Fallcontrolling,
- strukturierte Fallführung,
- optimierter Einsatz der IT,
- Verbesserung Schnittstelle WK-Staatsanwälte zur WK-Gruppe der Polizei,

ist die Staatsanwaltschaft mit den vorhandenen Ressourcen heute nicht in der Lage, ihren gesetzlichen Auftrag zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zu erfüllen.

### **2.2 Dringender Bedarf für neue Stellen**

Die Glaubwürdigkeit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist im Kanton Luzern heute gefährdet, zumal Beschuldigte noch während der lange dauernden Untersuchung oft weitere Tatbestände begehen. Die Folge davon sind sogenannte «Bumerangfälle», deren Untersuchungsende kaum mehr absehbar ist. Wirtschafts-

starke Kantone in der Umgebung von Luzern können dank einer schlagkräftigen Wirtschaftsabteilung mindestens auf die Entwicklung der Wirtschaftskriminalität reagieren – teils gar agieren – und so ihren Standort für Wirtschaftskriminelle unattraktiv gestalten. Das muss auch im Kanton Luzern das Ziel sein. Ansonsten lohnt es sich für kriminelle Firmen, ihren Sitz nach Luzern zu verlegen. Zudem ist bekannt, dass zu lange dauernde Verfahren immer auch mit sehr hohen Kosten verbunden sind. Weiter besteht bei solchen Verfahren für den Kanton die nicht zu unterschätzende Gefahr von hohen Entschädigungszahlungen infolge Verfahrensverjährungen (Anwaltsentschädigungen) und Entschädigungsforderungen wegen Überhaft.

Die Aufgabe des Bereiches Wirtschaftskriminalität innerhalb der Abteilung 4 ist es, die grossen und komplexen Fälle mit kaufmännischem und wirtschaftlichem Hintergrund zu übernehmen. Diese Aufgabe kann mit den heute zur Verfügung stehenden Personalressourcen weder gegenüber der Polizei noch abteilungsübergreifend, innerhalb der Staatsanwaltschaft, wahrgenommen werden. Damit die prekäre Personalsituation entschärft werden kann, sind als Minimum fünf neue Staatsanwaltsstellen und eine neue Stelle in der Administration bereitzustellen. Nur mit diesem Personalszuwachs ist es machbar, die im Bereich der Wirtschaftskriminalität eingehenden Fälle zu bearbeiten, die pendenten Fälle vor Eintritt der Verjährung zu untersuchen und gegebenenfalls den zuständigen Gerichten zu überweisen.

### 3 Geplante Pensenerhöhung

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl und den Beschäftigungsgrad der Staatsanwältinnen und -anwälte und der Jugendanwältinnen und -anwälte vom 10. Mai 2010 (SRL Nr. 276) beantragen wir Ihrem Rat eine Erhöhung um fünf neue Staatsanwaltsstellen von 28 auf 33 vollamtliche Staatsanwältinnen und -anwälte per 1. April 2016. Insgesamt sollen ab 1. April 2016 folgende Stellen und Pensen festgelegt werden:

Funktionen ab April 2016	Anzahl Personen	Pensen
vollamtliche Staatsanwältinnen und -anwälte	33 (bisher 28)	3300 (bisher 2800)
hauptamtliche Staatsanwältinnen und -anwälte	2	130 (unverändert)
Jugendanwältinnen und -anwälte	3	280 (unverändert)
<i>Total</i>	<i>38 (bisher 33)</i>	<i>3710 (bisher 3210)</i>

Die Finanzierung der neuen Sekretariatsstelle in der Administration der Staatsanwaltschaft liegt in der Zuständigkeit unseres Rates und wird im Rahmen des ordentlichen Voranschlages geregelt.

## 4 Kosten

Der Aufbau der neuen Abteilung 5 Wirtschaftskriminalität wird wiederkehrende Kosten von jährlich rund 1,2 Millionen Franken zur Folge haben. Darin sind die Besoldungen, die Raum- und die IT-Kosten enthalten. Zusätzlich fallen bei der Umsetzung einmalige Ausgaben von rund 290 000 Franken an.

---

Personalkosten	Fr. 1 100 000.–	wiederkehrend
IT-Kosten	Fr. 7 000.–	wiederkehrend
IT-Kosten intern	Fr. 20 000.–	wiederkehrend
Raumkosten	Fr. 85 000.–	wiederkehrend
Mobiliar und Umzug	Fr. 210 000.–	einmalig
IT-Kosten	Fr. 77 000.–	einmalig
<i>Total</i>	<i>Fr. 1 499 000.–</i>	

---

## 5 Finanzierung

Mit der vorliegenden Botschaft schlagen wir Ihrem Rat eine Erhöhung der Zahl der Staatsanwältinnen und -anwälte vor. Nach dem Beschluss Ihres Rates beginnt das Verfahren zur Personalgewinnung. Erst mit Ihrem Beschluss über die Mittelzuteilung im Rahmen des Voranschlages 2016 können die neuen Anstellungen abgeschlossen werden. Wahlbehörde ist wiederum der Kantonsrat. Aus diesem Grund ist der Arbeitsbeginn der neuen Staatsanwältinnen und -anwälte in der neuen Abteilung Wirtschaftskriminalität auf den 1. April 2016 geplant. Da die neue Abteilung Wirtschaftskriminalität an keinem der bisherigen Standorte der Staatsanwaltschaft realisiert werden kann, deren Räume ausgelastet, ja teils gar überbelegt sind, wird auch im Bereich Raumaufstockung der nötige Handlungsspielraum für die Staatsanwaltschaft erst mit der Mittelzuteilung im Rahmen des Voranschlages geschaffen. Die mit vorliegender Botschaft beantragten Mittel für die Aufstockung sind im Aufgaben- und Finanzplan 2015–2018 nicht eingestellt.

## **6 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl und den Beschäftigungsgrad der Staatsanwältinnen und -anwälte und der Jugendanwältinnen und -anwälte zuzustimmen.

Luzern, 26. Mai 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 276

**Kantonsratsbeschluss  
über die Zahl und den Beschäftigungsgrad  
der Staatsanwältinnen und -anwälte  
und der Jugendanwältinnen und -anwälte**

Änderung vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 61 Absatz 1 des Justizgesetzes vom 10. Mai 2010,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 26. Mai 2015,  
*beschliesst:*

**I.**

Der Kantonsratsbeschluss über die Zahl und den Beschäftigungsgrad der Staatsanwältinnen und -anwälte und der Jugendanwältinnen und -anwälte vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

*Ingress*

gestützt auf § 61 Absatz 1 des Justizgesetzes vom 10. Mai 2010,

**§ 1** *Unterabsatz a*

Die Zahl und der Beschäftigungsgrad der Staatsanwältinnen und -anwälte werden wie folgt festgelegt:

- a. 33 vollamtliche Staatsanwältinnen oder -anwälte,

## II.

Die Änderung tritt am 1. April 2016 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident:  
Der Staatsschreiber:



### Staatkanzlei

Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
staatskanzlei@lu.ch  
www.lu.ch

