



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

*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. Delikte im Bereich der Cyberkriminalität nehmen stetig zu. Die Delikte reichen von Kinderpornografie über Waffen- und Drogenhandel bis hin zum professionell organisierten Anlage- und Bestellsbetrug. Der Staatsanwaltschaft stehen für die Untersuchung von Delikten, die mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien verübt wurden, jedoch keine speziell geschulten Fachkräfte zur Verfügung. Deshalb ist der Ausbau der bestehenden Abteilung 4 Spezialdelikte nötig.**

Mit den bestehenden Personalressourcen kann die Staatsanwaltschaft zurzeit keine neuen Aufgaben übernehmen. Damit die Staatsanwaltschaft ihren gesetzlichen Auftrag in allen Bereichen erfüllen kann, sollen neue Staatsanwaltschaftstellen geschaffen werden. Es handelt sich dabei um eine Vollzeit- und zwei Teilzeitstellen für Staatsanwältinnen oder -anwälte. Die neuen Staatsanwältinnen und -anwälte sollen durch je eine Staatsanwaltschaftsassistentin oder einen Staatsanwaltschaftsassistenten mit demselben Pensum unterstützt werden. Der geplante Ausbau der Staatsanwaltschaft im Bereich Cyberkriminalität ist im Vergleich mit Kantonen als moderat zu bezeichnen. Die wiederkehrenden Gesamtkosten des Stellenausbaus belaufen sich auf jährlich rund 720'000 Franken. Die personelle Aufstockung bei der Staatsanwaltschaft hat primär zum Ziel, die Cyberkriminalität mit zusätzlichen Ressourcen wirksam zu verfolgen. Sekundär sind diese auch zur Bekämpfung anderer Formen von organisierter Kriminalität einzusetzen (z.B. Menschen- und schwerer Drogenhandel). Diese Delikte verlagern sich zunehmend in den virtuellen Raum und können im Kanton Luzern mangels Ressourcen seit Jahren nicht ausreichend verfolgt werden.

Nebst den neuen Staatsanwältinnen und -anwälten für die Abteilung 4 soll mit dem Kantonsratsbeschluss die Stelle eines ausserordentlichen Staatsanwaltes bei der Abteilung 3 in Sursee aufgrund der Geschäftslast in eine ordentliche Staatsanwaltschaftsstelle übergeführt werden.

# **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 Cyberkriminalität.

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Entwicklung der Cyberkriminalität**

Die geringfügigen Delikte sind im Kanton Luzern leicht rückgängig, die grossen und komplexen Strafverfahren nehmen jedoch zu. Zudem verursachen die vielen Formvorschriften im geltenden Verfahrensrecht, die hohe Regelungsdichte, die kontinuierlich ausgebauten Rechte der Verfahrensbeteiligten und die dazu entwickelte Rechtsprechung einen deutlichen Mehraufwand für die Polizei und die Staatsanwaltschaft. Die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Luzern sind heute nicht mehr in der Lage, sämtliche Deliktsfelder mit der notwendigen Konsequenz zu bearbeiten. So ist eine proaktive Kriminalitätsbekämpfung besonders in den Bereichen Internetkriminalität und Menschenhandel mangels personeller Ressourcen seit einigen Jahren nicht möglich. Aufgrund des digitalen Wandels hält die Kriminalität vermehrt im Cyber-Raum Einzug. Die Täterschaft ist schnell und macht sich jeweils die neuste Infrastruktur zunutze. Selbst wenn die eigentlichen Delikte nicht im Cyber-Raum verübt werden, kommuniziert die Täterschaft meist im geschützten digitalen Raum (Darknet). Zusammenhängende Taten und Tätergruppen sind nicht erkennbar. Die Strafverfolgungsbehörden des Kantons Luzern wissen aus Verfahren in anderen Kantonen, dass eine Verlagerung der organisierten Kriminalität, insbesondere des Drogen- und des Menschenhandels, in den Kanton Luzern stattfindet. Mittelfristig muss es für die Strafverfolgungsbehörden im Kanton Luzern deshalb möglich sein, die im digitalen Bereich geplanten und verübten Straftaten effektiv zu verfolgen und die zunehmende Kriminalitätsverlagerung in den Kanton Luzern zu stoppen. Dadurch wird eine gewisse präventive Wirkung erzielt, welche längerfristig durch geeignete Massnahmen verstärkt werden kann.

Cyberkriminalität tritt aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Gesellschaft in vielen Lebensbereichen auf und betrifft grosse Teile der Bevölkerung. Der volkswirtschaftliche Schaden, der durch Cyberkriminalität verursacht wird, ist erheblich. Die Bevölkerung und die Wirtschaft erwarten von den Strafverfolgungsbehörden, dass diese Delikte verfolgt und geahndet werden.

### **1.2 Organisation der Staatsanwaltschaft**

Die Staatsanwaltschaft gliedert sich in die Abteilungen Oberstaatsanwaltschaft, Zentrale Dienste und sechs untersuchungsführende Abteilungen (inkl. Jugendanwaltschaft).

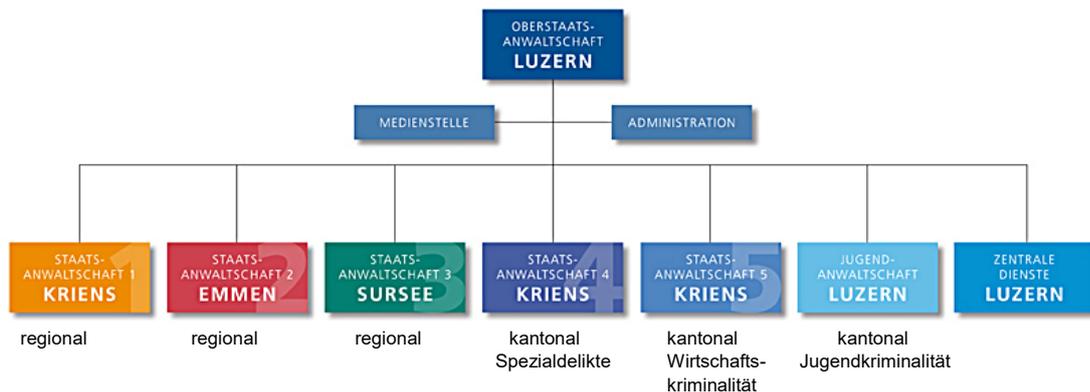


Abb. 1: Organigramm der Staatsanwaltschaft Luzern

Die Abteilungen 1-3 in Kriens, Emmen und Sursee sind regionale Staatsanwaltschaften und somit zuständig für die meisten Delikte in der ihnen zugeteilten Region. Die Abteilung 4 für Spezialdelikte und die Abteilung 5 für Wirtschaftsdelikte sind für den ganzen Kanton Luzern zuständig. Beide Abteilungen haben ihren Sitz in Kriens.

Der neue Bereich Cyberkriminalität soll der Staatsanwaltschaft 4 in Kriens angegliedert werden. Diese untersucht Spezialdelikte im Bereich der organisierten und besonderen Kriminalität im ganzen Kantonsgebiet. Es sind hauptsächlich grosse Drogenfälle sowie banden- und gewerbsmässige Vermögensdelikte, die keinen direkten Bezug zur Wirtschaftskriminalität haben. Auch strukturierte Vermögensdelikte wie zum Beispiel Internet-Betrugsfälle werden von der Abteilung 4 untersucht, solange keine Spezialkenntnisse im Finanz- und Rechnungswesen oder über gesellschaftsrechtliche Vorgänge nötig sind.

Zurzeit arbeiten vier Staatsanwältinnen und -anwälte mit einem Gesamtpensum von 400 Stellenprozenten sowie fünf Staatsanwalts-Assistentinnen und -assistenten mit insgesamt 500 Stellenprozenten für die Abteilung 4 Spezialdelikte.

## 1.3 Arbeitsbelastung

### 1.3.1 Im Allgemeinen

Seit 2012 verzeichnet die Staatsanwaltschaft einen jährlichen Anstieg an Falleingängen. Waren es 2015 und 2016 noch rund 50'000 Fälle, stieg die Zahl im Jahr 2017 auf einen Rekordwert von nahezu 52'000. Die Fälle mussten trotz der damaligen Sparmassnahmen behandelt werden. Auch 2018 hat die Arbeitsbelastung bei der Staatsanwaltschaft trotz eines Rückgangs der Falleingänge nochmals zugenommen. Eine vertiefte Prüfung ergab, dass nur die Zahl kleiner Übertretungen im Massengeschäft zurückgegangen ist. Die Zahl grosser und komplexer Strafverfahren hingegen, die intensive und aufwendige Untersuchungen nach sich ziehen, ist angestiegen. Dies zeigt sich unter anderem in den Gerichtsfällen, die gegenüber dem Vorjahr um über 10 Prozent zugenommen haben. Zudem wird auch in bedeutenden Deliktskategorien ein Fallanstieg verzeichnet: Bei den Gewaltdelikten betreffend Leib und Leben betrug die Zunahme 11 Prozent, bei den Vermögensdelikten 17,5 Prozent und bei den Drogendelikten (Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz) 21 Prozent.

Hinzu kommt, dass die Entwicklung der Rahmenbedingungen (u. a. Revision der Strafprozessordnung) und die stetig steigende Komplexität der Fälle die Staatsanwaltschaft vor grosse Herausforderungen stellt. Trotz diverser Optimierungsmassnahmen zur Verbesserung der Effizienz ist die Staatsanwaltschaft auf ausreichende Ressourcen angewiesen, um ihren sicherheitspolitischen Auftrag erfüllen zu können. Nur wenn die Staatsanwaltschaft diesem Auftrag wirksam nachkommen kann, trägt sie zur Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung und zur Gewährleistung des Gesellschaftsfriedens bei. Die Staatsanwaltschaft sollte sich in den nächsten Jahren bei der Kriminalitätsbekämpfung bezüglich Ressourcen im Gleichschritt mit der Polizei entwickeln. Die enge Zusammenarbeit mit der Polizei spart Ressourcen in der Fallführung und trägt zu einer beschleunigten Verfahrenserledigung bei. Die Kooperation zwischen Staatsanwaltschaft Luzerner Polizei funktioniert sehr gut und wird seit vielen Jahren auf verschiedenen Ebenen intensiviert.

Weil die Arbeitsbelastung in der gesamten Staatsanwaltschaft sehr hoch ist, ist eine Umverteilung von Personalressourcen innerhalb der Dienststelle nicht realisierbar. Sollen neue Aufgabenfelder wie die Cyberkriminalität aktiv bearbeitet werden, müssen dazu auch die erforderlichen personellen Mittel zur Verfügung stehen.

### 1.3.2 Vergleich mit anderen Kantonen

Eine Gegenüberstellung mit anderen Kantonen, die bezüglich Grösse und Organisationsgrad für einen Vergleich in Frage kommen, zeigt, dass die Ressourcen bei der Staatsanwaltschaft Luzern knapp bemessen sind. Pro Stelle werden bei der Staatsanwaltschaft Luzern durchschnittlich 400 Verfahren erledigt. Das sind gegenüber den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und St. Gallen zwischen 40 und 60 Prozent mehr Fälle pro Stelle (ohne Lernende und Praktikanten/-innen).

	LU	AG	BL	SG
Bevölkerung 2018	410 000	680 000	288 000	508 000
Anzahl Straffälle 2018	48 500	39 500	36 500	50 000
100-%-Stellen 2018	121	138,8	149,4	200
Fälle pro Stelle 2018	400	285	244	250
geplante neue Cyber-Stellen Staatsanwaltschaft	4	3	6	2
geplante neue Cyber-Stellen Polizei	2 (+ 4 intern verschoben)	4	13	13
geplante neue Cyber-Stellen total	6	7	19	15

### 1.3.3 Arbeitsbelastung im Bereich Cyberkriminalität

Die Cyberkriminalität hat in den vergangenen Jahren in der ganzen Schweiz stark zugenommen. Der Kanton Luzern erfasste die Fälle mit Cyberkriminalitätsbezug erstmals im Geschäftsjahr 2018. Bei den 469 Fällen handelte es sich insbesondere um Delikte wie Betrug, betrügerischer Missbrauch von Datenverarbeitungs-Anlagen oder Pornografie. Es sind Straftaten, die mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien verübt werden oder die Schwachstellen dieser Technologien ausnützen. Dazu gehören aber auch Formen von Kriminalität, die das Internet als Kommunikationsmittel nutzen, wie zum Beispiel Internetbetrugsfälle, Sexting, Love Scamming oder Spoofing. Die Staatsanwaltschaft kann zurzeit die meisten Fälle mit Cyberkriminalitätsbezug mangels Fachwissen und Ressourcen nicht im erforderlichen Ausmass untersuchen. Das für die Fallführung nötige Fachwissen fehlt bei den regionalen

Staatsanwältinnen und -anwälten weitestgehend. Die Mehrheit der Fälle mit Cyberkriminalitätsbezug musste 2018 sistiert werden, weil die Täterschaft nicht eruiert werden konnte.

## **2 Handlungsbedarf**

### **2.1 Bisherige Massnahmen**

Interne Effizienzsteigerungen werden laufend analysiert und umgesetzt. Nur so konnte bisher der allgemeine Fallanstieg ohne Personalausbau bewältigt werden. Auch die Prozesse werden fortwährend überprüft und in regelmässigem Austausch mit den Anspruchsgruppen abgestimmt und optimiert.

Trotz verschiedener Massnahmen zur Erhöhung der Effizienz (z. B. elektronische Schnittstelle Ordnungsbussen, Weisung zu strukturierter Fallführung, Kompetenzzentrum Vermögensabschöpfung) und trotz des Ausbaus der Abteilung 5 Wirtschaftsdelikte per Mitte 2016 ist die Staatsanwaltschaft aufgrund der grossen Arbeitslast gehalten, Priorisierungen vorzunehmen. Auf Dauer ist dies aber keine taugliche Lösung, zumal dem gesetzlich verankerten Beschleunigungsgebot nicht mehr in allen Verfahren Rechnung getragen werden kann. Es ist entsprechend der Kriminalitätsentwicklung unumgänglich, gewisse Deliktsbereiche (z. B. Menschen- und Drogenhandel) in Zusammenarbeit mit der Luzerner Polizei offensiv anzugehen und die Ressourcen dafür zu stärken. Werden solche Verfahren trotz entsprechender Verdachtslage wegen mangelnder Ressourcen nicht eröffnet, führt dies zu einer zunehmenden Verlagerung solcher Kriminalitätsformen in den Kanton Luzern. Die territorialen Grenzen sind insbesondere wegen der Digitalisierung und der dadurch in diesem Bereich veränderten Kriminalität inexistent. Auf Bundesebene wurde deshalb die nationale Zusammenarbeitsplattform «Cyberboard» lanciert, um die Cyberkriminalität auf strategischer und operativer Ebene koordiniert, gebündelt und einheitlich zu bekämpfen. Jeder Kanton ist bei dieser Zusammenarbeitsform durch einen Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin vertreten. Für die Strafverfolgung als operative Tätigkeit sind aber die Kantone zuständig, weshalb auf dieser Ebene auch die entsprechenden Ressourcen zu schaffen sind.

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

Die Mehrheit der klassischen Delikte weist inzwischen einen Bezug zur Cyberkriminalität auf. Diese Verlagerung in den Cyber-Raum erfordert von den Strafverfolgungsbehörden, also von der Staatsanwaltschaft und der Polizei, personelle und organisatorische Anpassungen sowie Investitionen in die Weiterbildung und in die Informationstechnik. Dementsprechend sind eine Spezialisierung und ein Ausbau des Personals zur Bekämpfung dieses Deliktsbereiches notwendig.

Diverse Kantone (z. B. Aargau, Basel-Landschaft, St. Gallen, Zürich) reagieren derzeit schnell und pragmatisch auf die neusten Entwicklungen und bauen ihre Ressourcen für Spezialistinnen und Spezialisten aus. In anderen Kantonen sind Ausbaupläne initiiert. Es ist deshalb angezeigt, dass auch der Kanton Luzern der Bedrohungslage entsprechend handelt. Nur wenn der Staatsanwaltschaft Luzern ebenfalls ein Stellenausbau bewilligt wird, kann sie zusammen mit dem der Polizei zugestandenem Personalausbau den modernen Kriminalitätsformen und den Folgen des Bevölkerungswachstums begegnen.

Es besteht deutlicher Handlungsbedarf. Passivität dürfte eine zunehmende Verlagerung der einschlägigen Kriminalität in den Kanton Luzern zur Folge haben. Bereits

heute ist die Strafverfolgung des Kantons Luzern auf Informationen anderer Kantone angewiesen. Werden die entsprechenden Ressourcen im Kanton Luzern nicht bald zur Verfügung gestellt, würde dies unweigerlich zu einem Reputationsschaden für den Kanton Luzern führen. Zudem würden ohne rasches Handeln mittelfristig bedeutend grössere Ressourcen nötig sein, um ein Einnisten der organisierten Kriminalität zu verhindern. Ihr Rat hat dies erkannt und mit den Beschlüssen über den AFP 2020–2023 am 21. Oktober 2019 auch bereits die notwendigen finanziellen Voraussetzungen für eine Aufstockung geschaffen.

### 2.3 Überführung einer bereits bestehenden (befristeten) Stelle

Am 4. September 2018 hat unser Rat beschlossen, gemäss § 62 Absatz 1 des Justizgesetzes vom 10. Mai 2010 (SRL Nr. 260) bis Ende 2022 einen ausserordentlichen Staatsanwalt einzusetzen. Dieser Beschluss war notwendig, da die Arbeitslast der Abteilung 3 in Sursee in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist, ohne dass die Personalressourcen entsprechend angepasst wurden. Die Gründe für die Fallzunahme dürften hauptsächlich im Bevölkerungswachstum und in der fortschreitenden Verstärkung des Zentrums Sursee liegen. Durch die Verschiebung der Stelle von der Abteilung 1 in die Abteilung 3 konnte der Ausbau in Sursee kostenneutral realisiert werden.

Unser Rat hat mit dem oben erwähnten Beschluss lediglich eine zeitlich befristete Funktionsänderung im Rahmen des bestehenden Stellenplanes vorgenommen. Da der Bedarf an zusätzlichen Ressourcen aber ausgewiesen ist, soll die bis Ende 2022 geltende befristete Lösung auf Juli 2020 in eine definitive Stelle ohne weitere Kostenfolgen übergeführt werden.

### 2.4 Geplante Pensenerhöhung

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihrem Rat eine Erhöhung um vier neue Staatsanwaltsstellen mit insgesamt 300 Stellenprozenten. Einerseits sind eine vollamtliche und zwei hauptamtliche Stellen (total 200 Stellenprozent) für den Ausbau der Abteilung 4 im Bereich Cyberkriminalität vorgesehen. Andererseits soll eine weitere vollamtliche Stelle für die Überführung einer befristeten Stelle bei der Staatsanwaltschaft 3 in Sursee in eine feste Stelle (100 Stellenprozent; vgl. Kap. 2.3) bewilligt werden.

Die Zahl der vollamtlichen Staatsanwältinnen und -anwälte soll deshalb von 33 auf 35, diejenige der hauptamtlichen Staatsanwältinnen und -anwälte von 2 auf 4 erhöht werden (total 300 Stellenprozent):

<b>Vollamtliche Staatsanwältinnen und -anwälte</b>	bisher	ab Juli 2020
Personen	33	35
Stellenprozent	3300	3500
<b>Hauptamtliche Staatsanwältinnen und -anwälte</b>	bisher	ab Juli 2020
Personen	2	4
Stellenprozent	130	230

Die neuen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sollen von drei Staatsanwalts-Assistentinnen oder -Assistenten (total 200 Stellenprozent) unterstützt werden. Deren Anstellung liegt jedoch in der Zuständigkeit des Oberstaatsanwaltes, und die Finanzierung dieser Stellen wird im Rahmen des ordentlichen Voranschlages geregelt.

Sie sind deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Kantonsratsbeschlusses. Die Erweiterung der Abteilung 4 umfasst insgesamt 400 Stellenprozent.

### **3 Kosten und Finanzierung**

Der Ausbau der bestehenden Abteilung 4 Spezialdelikte mit Fachleuten für Cyberkriminalität wird wiederkehrende Kosten von jährlich rund 720'000 Franken zur Folge haben. Darin sind die Besoldungen für die oben erwähnten 400 Stellenprozent sowie die Raum- und die IT-Kosten enthalten. Da bei den Abteilungen 1 und 4 in Kriens noch Raumreserven vorhanden sind, müssen keine neuen Räume gemietet werden. Die Gesamtkosten von rund 720'000 Franken sind wie erwähnt im AFP 2020–2023 eingestellt.

Für die Überführung der bereits bestehenden, zeitlich befristeten Stelle bei der Abteilung 3 in Sursee (vgl. Kap. 2.3) fallen keine zusätzlichen Kosten an.

### **4 Weiteres Vorgehen**

Wir beantragen Ihrem Rat eine Erhöhung der Zahl der Staatsanwältinnen und -anwälte. Fällt der Beschluss Ihres Rates positiv aus, beginnt das Verfahren zur Personalgewinnung. Mit dem Kantonsratsbeschluss über die Mittelzuteilung im Rahmen des Voranschlags 2020 können die neuen Anstellungen abgeschlossen werden. Wahlbehörde ist ebenfalls Ihr Rat. Der Arbeitsbeginn der zusätzlichen Staatsanwältinnen und -anwälte ist auf den 1. Juli 2020 geplant.

### **5 Befristung des Erlasses**

Wie bereits ausgeführt, nehmen die Delikte im Bereich der Cyberkriminalität kontinuierlich zu. Um diese auch künftig wirkungsvoll bekämpfen zu können, ist eine Spezialisierung erforderlich und es braucht zusätzliche personelle Ressourcen. Dabei handelt es sich nicht um vorläufige Massnahmen, weshalb die beantragte Erhöhung der Zahl der Staatsanwältinnen und -anwälte unbefristet gelten soll.

### **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. November 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Paul Winiker

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 26. November 2019

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

Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –  
Geändert: 276  
Aufgehoben: –

*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. November 2019,

*beschliesst:*

### **I.**

Kantonsratsbeschluss über die Zahl und den Beschäftigungsgrad der Staatsanwältinnen und -anwälte und der Jugendanwältinnen und -anwälte vom 10. Mai 2010<sup>1</sup> (Stand 1. April 2016) wird wie folgt geändert:

#### **§ 1 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Zahl und der Beschäftigungsgrad der Staatsanwältinnen und -anwälte werden wie folgt festgelegt:

- a. *(geändert)* 35 vollamtliche Staatsanwältinnen oder -anwälte,
- b. *(geändert)* 4 hauptamtliche Staatsanwältinnen oder -anwälte mit einem Beschäftigungsgrad von 80 Prozent (1 Stelle) beziehungsweise 50 Prozent (3 Stellen).

### **II.**

Keine Fremdänderungen.

### **III.**

Keine Fremdaufhebungen.

### **IV.**

Die Änderung tritt am 1. Juli 2020 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

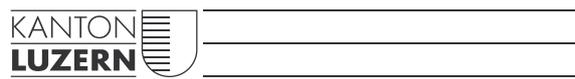
Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

---

<sup>1</sup> SRL Nr. [276](#)



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)