

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Mai 2024

510. Staatsanwaltschaft (Stellenplan)

I. Ausgangslage

Gestützt auf den Entwicklungsplan Staatsanwaltschaft Kanton Zürich vom Mai 2019 hat der Regierungsrat den Stellenplan der Staatsanwaltschaft für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. für Verwaltungsassistentinnen und -assistenten angepasst und über die Jahre gestaffelt zusätzliche Stellen geschaffen (für 2020 und 2021 mit RRB Nr. 885/2019, für 2022–2026 mit RRB Nr. 603/2021). Der Personalbestand wird demgemäss 2024–2026 noch mit insgesamt sechs zusätzlichen Staatsanwaltsstellen und vier Verwaltungsassistenzenstellen ergänzt. Danach sieht der Entwicklungsplan keine weiteren personellen Mittel vor.

Insgesamt wurde im Entwicklungsplan davon ausgegangen, dass ein personeller Nachholbedarf von rund 15 % erforderlich sei, was insgesamt 54 Stellen entspricht. Damit sollten in erster Linie die in der Vergangenheit (Zeitperiode 2008–2018) fehlenden personellen Mittel ausgeglichen und darüber hinaus gestützt auf eine Prognose künftiger Personalbedarf abgedeckt werden. Diese Prognose hat sich indessen als viel zu optimistisch erwiesen. Alleine 2022 haben die eingegangenen Verfahren um 9 % zugenommen und 2023 um weitere 6 %. Derzeit fallen auf jede Staatsanwältin und jeden Staatsanwalt rund 100 pendente Verfahren, womit die Belastungsgrenze erreicht ist. Dies hat negative Auswirkungen auf die Qualität der Verfahrensführung und die Gesundheit der Mitarbeitenden. Eine Trendumkehr ist nicht absehbar. Obschon die Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren zahlreiche Massnahmen zur Effizienzsteigerung (wie Standardisierung von Verfahren und digitale Aktenführung), zum Belastungsausgleich zwischen den Amtsstellen, zur Verbesserung der Altersstruktur der Verfahren und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit (wie durch Umstrukturierung neu geschaffene Abteilungen) ergriffen hat, reichen die derzeitigen personellen Mittel im Kerngeschäft nicht mehr aus. Die Staatsanwaltschaft wird deshalb den weiteren Verlauf der Belastung 2024 genau analysieren und voraussichtlich mit Blick auf das Budget 2026 den Entwicklungsplan überarbeiten.

Unabhängig davon besteht in verschiedenen Bereichen ein dringender Handlungsbedarf, der kein weiteres Zuwarten mehr erlaubt und selbst im unwahrscheinlichen Falle einer Trendumkehr der Fallbelastung zeitnah und rasch personelle Mittel erfordert.

Zum einen hat die Staatsanwaltschaft in den vergangenen Jahren vermehrt sehr grosse Strafverfahren geführt, deren Gerichtsstände interkantonal umstritten waren. Um die Mittel der zürcherischen Strafverfolgung konzentriert einsetzen zu können, sollen die Interessen des Kantons Zürich in Gerichtsstandsverfahren ebenso verteidigt werden, wie dies andere Kantone handhaben. Dafür sind entsprechende Stellen zu schaffen und mit Spezialistinnen und Spezialisten zu besetzen (vgl. Ziff. 2).

Weiter sind für ein Projekt der Mediation (vgl. Ziff. 3) sowie im Bereich Menschenhandel (vgl. Ziff. 4) personelle Mittel erforderlich.

Schliesslich besteht bei der HR-Abteilung dringender Nachholbedarf (vgl. Ziff. 5). Dieser Bereich wurde im ursprünglichen Entwicklungsplan nicht berücksichtigt und ist für eine Aufrechterhaltung des Betriebes der Staatsanwaltschaft unverzichtbar.

2. Personalbedarf Kompetenzzentrum Gerichtsstände

In der Vergangenheit hat sich die Entwicklung verstärkt, dass die Staatsanwaltschaft vermehrt Verfahren mit strittigem Gerichtsstand von anderen Kantonen übernehmen musste. Mangelnde personelle Mittel bei ausserkantonalen Strafverfolgungsbehörden schaffen zusätzliche Anreize, komplexe Verfahren möglichst in den Kanton Zürich zu verlagern.

Während andere Kantone ihre Interessen in Gerichtsstandsverfahren intensiv vertreten, fehlt im Kanton Zürich ein schlagkräftiges Abwehrdispositiv. Ein verlorener Gerichtsstand bedeutet nicht nur eine Belastung für die Staatsanwaltschaft, sondern in der Folge auch für die Gerichts- und Vollzugsbehörden.

Das Führen von Gerichtsstandsprozessen ist komplex. Erfahrung hat daher einen überdurchschnittlich hohen Stellenwert, ist jedoch unterdurchschnittlich vorhanden. Zudem haben die fallführenden Mitarbeitenden im Tagesgeschäft aufgrund der hohen Fallbelastung keine freien Ressourcen, um Gerichtsstandsstreitigkeiten mit der nötigen Intensität zu bearbeiten. Dies wird durch die kurzen Fristen in diesen Verfahren und den erheblichen Aufwand, den sie verursachen, noch verschärft. Dennoch lohnt es sich, hier die nötigen Anstrengungen zu unternehmen. Ein grosser Fall kann ohne Weiteres mehrere Monate oder bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften gar mehrere Jahre an Arbeitszeit einer fallführenden Person beanspruchen. Das bindet personelle Mittel, die dringend für die bereits hängigen Verfahren mit klarer Zuständigkeit des Kantons Zürich benötigt werden.

Durch Schaffung eines Kompetenzzentrums Gerichtsstände in der Oberstaatsanwaltschaft kann das nötige Abwehrrdispositiv für strittige Gerichtsstände verstärkt und dadurch die Übernahme von komplexen und aufwendigen Verfahren durch die Staatsanwaltschaft reduziert werden. Bereits mit einigen wenigen jährlich zusätzlich abgewehrten Gerichtsstandsverfahren würden die Personalkosten für dieses Kompetenzzentrum problemlos aufgewogen. Dafür werden zwei Staatsanwaltsstellen mit einschlägiger Prozess Erfahrung und Expertise in der Führung von komplexen Verfahren (Staatsanwalt/-anwältin LK 25 VVO) benötigt.

3. Personalbedarf Projekt Mediation

Mit Motion 21.4336 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates betreffend Justice restaurative wurde der Bundesrat beauftragt, eine Gesetzesgrundlage zur Verankerung einer professionellen Mediationsstelle (zur Wiedergutmachung bzw. zur Auseinandersetzung mit den Folgen einer Straftat) zu erarbeiten. Angesichts der gegenwärtigen politischen Entwicklung, in der die restaurative Justiz im gesamten europäischen Raum zunehmend Bedeutung erlangt, wird die Mediation in der Schweiz im Laufe der nächsten Jahre somit voraussichtlich gesetzlich verankert werden. Es bietet sich daher derzeit eine ideale Gelegenheit, um zu erproben, wie die Mediation im Erwachsenenstrafrecht im Kanton Zürich am besten umgesetzt werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, zusätzliche Möglichkeiten der Konfliktbearbeitung einzusetzen, die eine konstruktive Kommunikation fördern. Die Mediation bietet diese Möglichkeit: Sie gibt den Betroffenen die Chance, mit Unterstützung einer neutralen Mediationsperson eine als gerecht empfundene Lösung für ihren Konflikt zu erarbeiten. Sie bringt die Betroffenen zudem dazu, die Verantwortung für ihren Konflikt zu übernehmen.

Bereits jetzt führen die Kantone Freiburg und Genf Mediationen in Erwachsenenstrafsachen durch. Die Mediationsstelle in Jugendstrafverfahren der Oberjugendanwaltschaft Zürich führt zudem seit Jahren Mediationen in Verfahren durch, in denen Jugendliche und Erwachsene betroffen sind. Es besteht somit auch im Kanton Zürich Bedarf für ein solches Angebot.

Im Rahmen eines Projektes soll im Kanton Zürich die Umsetzung eines Angebotes zur professionellen Durchführung von Mediationen als Alternative oder als Ergänzung zu laufenden Strafuntersuchungen gegen Erwachsene geprüft werden. Die Staatsanwaltschaft soll ein zusätzliches Mittel zur Bearbeitung und Erledigung von Verfahren erhalten. Überdies soll damit ein Beitrag zu einem friedvolleren und konstruktiveren Umgang miteinander geleistet werden.

Das Projekt zur Umsetzung eines Mediationsangebotes ist befristet ausgestaltet und bei der Oberstaatsanwaltschaft angesiedelt. Dabei erscheint eine Projektdauer von rund drei Jahren ab Januar 2026 nötig, um die seriöse Durchführung des Projektes sowie den reibungslosen Übergang zur Aufnahme eines institutionalisierten Betriebes sicherzustellen.

Damit das Projekt effizient und professionell durchgeführt werden kann, wird eine 100%-Stelle für die Projektleitung benötigt. Die Stelle wird sinnvollerweise mit einer Staatsanwältin bzw. einem Staatsanwalt mit Weiterbildung und Erfahrung in der Mediation (Staatsanwalt/-anwältin LK 25 VVO) besetzt und kann entsprechend der geplanten Gesamtprojektdauer auf drei Jahre befristet werden.

4. Personalbedarf Menschenhandel

Menschenhandel ist auch in der Schweiz eine Realität. Wie überall auf der Welt findet er im Verborgenen statt, kommt in vielen verschiedenen Formen vor und ist deswegen schwierig zu erkennen, für die Strafverfolgungsbehörden, aber auch für die Bevölkerung.

Sexuelle Ausbeutung ist nach wie vor die häufigste Ausbeutungsform in der Schweiz. Die Hinweise auf Arbeitsausbeutung in verschiedenen Branchen haben in den letzten Jahren weiter zugenommen. Frauen werden vorwiegend in Privathaushalten als Pflegerin oder Haushaltshilfe oder in Nagelstudios ausgebeutet. Männer arbeiten insbesondere im Gast- und Baugewerbe, in der Transportbranche oder in Coiffeursalons unter prekären Bedingungen.

Menschenhandel ist eine Straftat (Art. 182 Schweizerisches Strafgesetzbuch [SR 311.0]). Die Opfer werden in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt, sie können nicht selbstbestimmt entscheiden und handeln. Ihre psychische und physische Integrität ist dadurch gefährdet. Es ist die Aufgabe der Strafverfolgung, bei Anzeichen auf Menschenhandel die Täterschaft zu ermitteln und Massnahmen zum Schutz der Opfer einzuleiten. Die Staatsanwaltschaft Zürich nimmt bei der Bekämpfung von Menschenhandel schweizweit eine Vorreiterrolle ein. In Zusammenarbeit mit den Spezialdiensten der Kantons- und Stadtpolizei, der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) und den übrigen Schnittstellenpartnern werden zunehmend mehr staatsanwaltschaftliche Mittel für die Bearbeitung dieses Deliktsphänomens benötigt.

Der bestehende Nationale Aktionsplan 2023–2027 gegen den Menschenhandel schafft ein gemeinsames Verständnis für die Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz, die in erster Linie in die Kompetenz der Kantone fällt.

Bereits vor der möglichen Neuauflage des Entwicklungsplans sind im Bereich Menschenhandel deshalb zusätzliche personelle Mittel erforderlich. Es handelt sich dabei um eine äusserst kritische Kriminalitätserscheinung, die mit der nötigen Härte und Konsequenz zu verfolgen ist. Die dafür zuständige Staatsanwaltschaft II benötigt dazu ab Januar 2026 eine zusätzliche Stelle Staatsanwalt/-anwältin (LK 25 VVO).

5. Personalbedarf HR-Abteilung

Aufgrund der hohen Arbeitslast wurde 2023 in der HR-Abteilung der Oberstaatsanwaltschaft eine befristete Stelle einer Personalassistentin (LK 11 VVO) geschaffen. Es hat sich gezeigt, dass diese Stelle dauerhaft benötigt wird, um den grossen Arbeitsanfall im Tagesgeschäft und die laufenden und anstehenden Projektarbeiten bewältigen zu können. Es ist angezeigt, diese Stelle in eine unbefristete Stelle zu überführen.

6. Entwicklung des Stellenplans und Stellenbedarf

Der Stellenplan der Staatsanwaltschaft wurde zuletzt mit RRB Nr. 603/2021 angepasst und umfasst gegenwärtig 392,95 Stellen.

Um dem vorn beschriebenen dringenden Handlungsbedarf nachzukommen, sind zusätzliche personelle Mittel erforderlich. Der zusätzliche Stellenbedarf ab Januar 2025 setzt sich dabei aus der Umwandlung von insgesamt 1,0 bestehenden befristeten Stellen in unbefristete Stellen und aus der Schaffung von 2,0 neuen unbefristeten Stellen sowie ab Januar 2026 aus der Schaffung von 1,0 neuen unbefristeten Stellen und von 1,0 auf drei Jahren befristeten Stellen zusammen.

Bei sämtlichen Stellen handelt es sich um Stellenaufstockungen.

7. Finanzierung

Für die insgesamt 4,0 unbefristeten und 1,0 befristeten Stellen ist mit jährlich wiederkehrenden Kosten gemäss nachstehender Tabelle zu rechnen. Die drei Stellen des Kompetenzzentrums Gerichtsstände werden aufgrund der erwarteten Kosteneinsparungen durch abgewehrte Gerichtsstandsverfahren keinen höheren Saldo verursachen und sind in der Kostenaufstellung deshalb nicht enthalten.

(in Franken)	Grundlohn einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen	Infrastrukturkosten	Total
2025	91 700	20 000	111 700
2026	526 900	40 000	566 900
2027	526 900	40 000	566 900
2028	526 900	40 000	566 900

Die Mittel für die zu schaffenden Stellen sind im Budget 2025 sowie im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028 in der Leistungsgruppe Nr. 2204, Staatsanwaltschaft, einzustellen und innerhalb der Direktion der Justiz und des Innern zu kompensieren.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan der Staatsanwaltschaft werden mit Wirkung ab 1. Januar 2025 folgende befristeten Stellen in unbefristete Stellen umgewandelt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Personalassistent/in	11

II. Im Stellenplan der Staatsanwaltschaft werden mit Wirkung ab 1. Januar 2025 folgende Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,0	Staatsanwalt/-anwältin	25

III. Im Stellenplan der Staatsanwaltschaft werden mit Wirkung ab 1. Januar 2026 folgende Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Staatsanwalt/-anwältin	25

IV. Im Stellenplan der Staatsanwaltschaft werden mit Wirkung ab 1. Januar 2026 folgende auf drei Jahre befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Staatsanwalt/-anwältin	25

V. Mitteilung an die Finanzdirektion sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli