

Staatsanwaltschaft: Erhöhung der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte; Bewilligung eines Zusatzkredites

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 18. Juni 2019, RRB Nr. 2019/970

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Gründe für die Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft	6
2.1 Wirkung der Schweizerischen Strafprozessordnung	6
2.2 Mehrbelastung zufolge strengerer Bestrafung	8
2.2.1 Durch Gesetzgebung und Auslegung verursachte Verschärfungen	8
2.2.2 Verschärfung zufolge Schwerpunktsetzung durch die Staatsanwaltschaft	9
2.3 Mehraufwand im Bereich Cybercrime	10
2.4 Intensivierung der Vermögensabschöpfung	10
2.5 Allgemeine Zunahme der Geschäftslast	11
2.5.1 Zunahme der Anklagen	11
2.5.2 Weitere Kennziffern	11
3. Auswirkungen auf die Staatsanwaltschaft	12
3.1 Bemessung und Wirkung der Mehrbelastung	13
3.2 Innerbetriebliche Optimierungen nur beschränkt möglich	13
3.3 Optimierungen an der Schnittstelle zur Polizei	14
3.4 Zusätzlicher Personalbedarf	15
3.5 Interkantonaler Vergleich	16
4. Auswirkungen auf Finanzen und Partnerorganisationen	17
5. Rechtliches	18
6. Antrag	18
7. Beschlussesentwurf 1	19
8. Beschlussesentwurf 2	21

Beilagen

- 1) Situations- und Bedürfnisanalyse der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 24. August 2018 (Situationsanalyse)
- 2) Bericht von Dr. Andreas Brunner zuhanden des Bau- und Justizdepartements des Kantons Solothurn betr. Überprüfung Ressourcendotation Staatsanwaltschaft Kanton Solothurn vom 14. November 2018 (Bericht Dr. Brunner)
- 3) Stellungnahme Gerichtsverwaltungskommission vom 14. Dezember 2018 (Stellungnahme Gerichte)
- 4) Stellungnahme Polizeikommando vom 21. Dezember 2018 (Stellungnahme KAPO)
- 5) Stellungnahme der Staatsanwaltschaft vom 30. Januar 2019 (Stellungnahme STAWA)

Kurzfassung

Um ihre Aufgaben gesetzeskonform erledigen zu können, muss die Staatsanwaltschaft die Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte um 5.5 Stellen, jene der Untersuchungsbeamtinnen und -beamten um 2.5 Stellen sowie jene der unterstützenden, administrativen Dienste um 3.0 Stellen erhöhen können. Von den 5.5 Stellen der Staatsanwaltschaft sind bereits 3.15 Stellen durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte besetzt und im Globalbudget 2019 bis 2021 enthalten. Folglich wird lediglich ein Zusatzkredit für die Kosten von insgesamt 7.85 zusätzlichen Stellen beantragt. Im interkantonalen Vergleich bleibt die Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn damit nach wie vor eine schlanke Organisation.

Die Aufstockung der Staatsanwaltschaft ist nötig, um die Mehrbelastung, die in den letzten Jahren eingetreten ist, wenigstens teilweise aufzufangen. Im Sommer 2018 hat die Staatsanwaltschaft in einer ausführlichen Situations- und Bedürfnisanalyse gezeigt, dass die Mehrbelastung im Vergleich zu den ersten Jahren nach Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung rund 30 Prozent beträgt. Dies einerseits wegen der Erhöhung der Fallzahlen im Bereich der schwereren Delikte (Verbrechen und Vergehen) und andererseits weil die Führung der einzelnen Verfahren aus unterschiedlichen Gründen (z.B. zunehmende Formalisierung, Vergrösserung des Verteidigungsaufwands, Übertragung neuer gesetzlicher Aufgaben, Strafverschärfungen) deutlich aufwändiger geworden ist. Alles in allem beantragte die Staatsanwaltschaft eine Ressourcenerhöhung um rund 20 Prozent.

In der Folge wurde beschlossen, die Plausibilität der staatsanwaltlichen Analyse durch einen externen Experten überprüfen zu lassen. Der mit diesem Auftrag betraute ehemalige Leitende Oberstaatsanwalt des Kantons Zürich, Dr. Andreas Brunner, ist nach Überprüfung der Zahlen der Staatsanwaltschaft, eigenen zusätzlichen Erhebungen und Kontaktierung der Gerichte sowie der Kantonspolizei zum Schluss gekommen, dass das Anliegen der Staatsanwaltschaft berechtigt ist. Wenn der Grundauftrag der Staatsanwaltschaft nicht eingeschränkt werden soll, sind die beantragten Stellenerhöhungen nicht nur opportun, sondern notwendig. Der Experte macht ganz konkrete Vorschläge über die Art und Weise der zusätzlich zu schaffenden Stellen (5.5 Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte, 2.5 Untersuchungsbeamte und 3 Stellen im administrativen Bereich). Gleichzeitig fordert er von der Staatsanwaltschaft aber auch eine zusätzliche Steigerung ihres Aufwandes. So sollen die zusätzlichen Stellen zum Teil für spezielle Aufgaben im Bereich «Cybercrime» sowie bei der Einziehung von Vermögenswerten eingesetzt werden. Zudem soll die Staatsanwaltschaft vermehrt Einvernahmen selber durchführen und sie nicht der Kantonspolizei delegieren. Für die Erarbeitung einer einvernehmlichen Regelung und die Optimierung weiterer Schnittstellen zwischen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft hat der Experte ein gemeinsames Projekt empfohlen.

Mit Beschluss (RRB) Nr. 2019/415 vom 12. März 2019 hat der Regierungsrat entschieden, der Empfehlung des Experten vollumfänglich zu folgen und dem Kantonsrat die entsprechenden Massnahmen zu beantragen, was mit dieser Vorlage geschieht.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Erhöhung des Stellenetats für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte um 5.5 Stellen sowie zur Bewilligung eines Zusatzkredites zur Globalbudgetperiode 2019 - 2021 «Staatsanwaltschaft» über Fr. 2'520'000.00, welcher zusätzlich die Schaffung weiterer Stellen auf Stufe Untersuchungsbeamte (2.5 Stellen) und Sekretariat (3.0 Stellen) ermöglichen soll.

1. Ausgangslage

Gemäss § 74 Absatz 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GO; BGS.125.12) bestimmt der Kantonsrat die Anzahl Staatsanwälte und wählt sie. Die Personaldotation der Staatsanwaltschaft Solothurn (STAWA) wurde letztmals im Hinblick auf die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) im Jahr 2011 einer systematischen, jedoch bloss auf unsicheren Prognosen basierenden Überprüfung unterzogen und entsprechend aufgestockt. Im Jahr 2014 wurde erkannt, dass diese Dotation in zwei Bereichen offensichtlich ungenügend war: Wegen akuten Überlastungssituationen musste sowohl die Abteilung Olten als auch die Abteilung WOK (Wirtschaftsdelikte und Organisierte Kriminalität) dringlich um je eine Staatsanwaltsstelle vergrössert werden. Mit dieser Aufstockung wurde die Staatsanwaltschaft gestützt auf die in den Jahren 2011 - 2013 gemachten Erfahrungen so ausgerüstet, dass sie die Geschäftslast bewältigen können sollte. Reserven wurden keine geschaffen.

Seither sind die Anforderungen an die Staatsanwaltschaft noch einmal signifikant und in nicht vorhersehbarem Ausmass gestiegen. Der Grund dafür liegt einerseits in einem Anstieg der Geschäftseingänge, namentlich der Anzeigen wegen Verbrechen und Vergehen. Zusätzlich ist die Bearbeitung der einzelnen Geschäfte wegen Veränderung rechtlicher und tatsächlicher Rahmenbedingungen komplexer und aufwendiger geworden. Obschon die Staatsanwaltschaft gute Leistungen erbrachte und die Planvorgaben bezüglich der Erledigungszahlen übertraf, konnte unter diesen Rahmenbedingungen seit 2014 ein kontinuierlicher Anstieg der Pendenzen nicht verhindert werden. Die Staatsanwaltschaft hat den Handlungsbedarf erkannt und dem Regierungsrat punktuelle Entlastungsmassnahmen beantragt, welche anfänglich vor allem im Zusammenhang mit längeren Krankheiten oder Vakanzen standen. Seit dem Jahresbericht 2016 hat sie zudem immer deutlicher darauf hingewiesen, dass sich eine dauerhafte Verbesserung ihrer Ressourcen als unabwendbar erweisen dürfte.

Im Frühling 2018 erarbeitete die Staatsanwaltschaft schliesslich eine detaillierte Situations- und Bedürfnisanalyse. Diese kam zum Schluss, dass die Belastung der Staatsanwaltschaft Solothurn in den letzten Jahren im Vergleich zu den Jahren 2011/2013 stark, d.h. um rund 30 Prozent, zugenommen hat. Obschon diese Mehrbelastung nur in sehr beschränktem Ausmass durch innerbetriebliche Optimierungen aufgefangen werden kann, beantragte die Staatsanwaltschaft unter Berücksichtigung der finanziellen Situation des Kantons Solothurn, das Personalgerüst insgesamt nur um knapp 20 Prozent zu erhöhen. Dies um sicherzustellen, dass der Betrieb der Staatsanwaltschaft in geordneten Bahnen weitergeführt und dem Anspruch der Mitarbeiter auf Schutz vor chronischer Überlastung Rechnung getragen werden kann. Unter dem Titel «Ausgeklammerte spezielle Aspekte» hat die Staatsanwaltschaft darauf hingewiesen, dass nach dieser Aufstockung nicht erwartet werden darf, dass sie ihre Anstrengungen im Bereich der Einziehung von Vermögenswerten verstärken kann. Ebenfalls wurde darauf hingewiesen, dass zur Bekämpfung der neuen Kriminalität, die unter dem Stichwort «Cybercrime» zusammengefasst werden kann, auf übergeordneter Ebene (Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz etc.) die Schaffung von regionalen Kompetenzzentren geplant ist und folglich hier mit einem zukünftigen Mehraufwand gerechnet werden muss, welcher jedoch aus der aktuellen Analyse ebenfalls ausgeklammert wurde.

Im Sommer 2018 wurde auf Stufe Regierungsrat entschieden, die Analyse der Staatsanwaltschaft einer Plausibilitätsprüfung durch eine ausserkantonale Fachperson zu unterziehen. Als Experte konnte mit dem ehemaligen Leitenden Oberstaatsanwalt des Kantons Zürich, Dr. Andreas Brunner, ein ausgewiesener Kenner der Materie gefunden werden. Die Fragen lauteten:

1. Erscheinen dem Experten die Folgerungen der Situations- und Bedürfnisanalyse der STAWA plausibel?
2. Wie schätzt der Experte die Dotation der Staatsanwaltschaft Solothurn im interkantonalen Vergleich ein?
3. Wie nimmt der Experte zur beantragten Ressourcenerhöhung Stellung? Erachtet er diese als nötig? Wenn ja, erachtet der Experte den angebehrten Stellenaufbau als genügend? Hat er weitere Bemerkungen dazu?
4. Welche Auswirkungen hat nach Einschätzung des Experten die beantragte Ressourcenerhöhung bei der Staatsanwaltschaft auf die anderen Strafbehörden (Kantonspolizei / Gerichte)?

Am 14. November 2018 nahm Dr. Andreas Brunner wie beauftragt Stellung und führte zusammengefasst aus, die Folgerung der Situations- und Bedürfnisanalyse der Staatsanwaltschaft sei weitgehend nachvollziehbar und plausibel. Wenn der Grundauftrag der Staatsanwaltschaft nicht eingeschränkt werden solle, seien die beantragten Stellenerhöhungen nicht nur opportun, sondern notwendig. Gestützt auf eigene Analysen und Berechnungen kam er zum Schluss, die Anzahl der ordentlichen Staatsanwälte im Kanton Solothurn solle nicht um 4.5 Vollzeitstellen, sondern um 5.5 Vollzeitstellen erhöht werden. Zudem sollen 2.5 Stellen für Untersuchungsbeamte und 3 Stellen im administrativen Bereich geschaffen werden. Ein Teil der zusätzlichen Ressourcen solle dabei in den Bereichen «Cybercrime» und «Einziehung von Vermögenswerten» sowie für vermehrte staatsanwaltliche Einvernahmen eingesetzt werden, wobei diese zusätzlichen Aufgaben im Rahmen eines gemeinsamen Projektes zur Optimierung der Schnittstelle zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei näher definiert werden sollen.

Am 12. März 2019 (RRB Nr. 2019/415) beschloss der Regierungsrat, den Empfehlungen des Experten zu folgen. Der Rat beauftragte das Bau- und Justizdepartement, in Zusammenarbeit mit dem Departement des Innern, die Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei (KAPO) und Staatsanwaltschaft zu verbessern und einen entsprechenden Antrag an den Kantonsrat zur Erhöhung der Pensen zu erarbeiten. Daraus resultiert vorliegender Antrag an den Kantonsrat.

2. Gründe für die Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft

Die Situations- und Bedürfnisanalyse der Staatsanwaltschaft und der Expertenbericht von Dr. Andreas Brunner weisen namentlich die nachfolgend beschriebenen Ursachen für die signifikante Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft aus. Soweit es dabei um zahlenmässige Zunahmen geht, werden diese anhand von dreijährigen Durchschnittswerten verglichen: Der Durchschnittswert der Jahre 2011 - 2013 (Mittelwert 11/13) wird jenem der Jahre 2015 - 2017 (Mittelwert 15/17) resp. der Jahre 2016 - 2018 (Mittelwert 16/18) gegenübergestellt. Durch diese Methodik wird auf die längerfristigen Tendenzen und nicht auf kurzfristige, zufällige Schwankungen fokussiert.

2.1 Wirkung der Schweizerischen Strafprozessordnung

Die StPO trat per 1. Januar 2011 in Kraft. In den ersten Jahren hat die StPO ihre Wirkung noch nicht voll entfaltet; diese ist aber mit den Jahren immer stärker ausgefallen. Da die Staatsan-

waltschaft gesetzlich verpflichtet ist, sich dieser Entwicklung zu unterziehen, musste sie mehrfach einfachere Abläufe durch aufwendigere Prozesse ablösen.

Allem voran konnte in den letzten Jahren eine zunehmende Formalisierung festgestellt werden. Exemplarisch ist diesbezüglich auf den Bereich der Anordnung von Blutproben im Zusammenhang mit Strassenverkehrsdelinquenz zu verweisen. Die Frage, wann ein Automobilist aufgrund des Verdachts des Fahrens unter Drogen oder des Fahrens unter Alkoholeinfluss die Abnahme einer Blutprobe über sich ergehen lassen muss, ist in der Gesetzgebung des Bundes äusserst detailliert geregelt. Vor Erlass der StPO lag die Kompetenz zur Anordnung einer Blutprobe bei der Polizei und die Staatsanwaltschaft musste nur in jenen Fällen beigezogen werden, in welchen sich die Betroffenen nachhaltig weigerten und damit über eine zwangsweise Blutentnahme entschieden werden musste. Nach Inkrafttreten der StPO haben viele Staatsanwaltschaften die Vorgehensweise mittels einer generellen Anordnung oder einer Allgemeinverfügung geregelt. Im Jahr 2017 hat das Bundesgericht jedoch diese Vorgehensweise nicht akzeptiert und verlangt, dass die Staatsanwaltschaft jeden einzelnen Vorfall vor Erhebung der Blutprobe prüfen und vorgängig über die Anordnung der Blutprobe entscheiden muss, damit diese ihren Beweiswert nicht verliert. Dies gilt auch dann, wenn die betroffene Person sich freiwillig mit der Durchführung der Blutprobe einverstanden erklärt und auch in all jenen Konstellationen, in denen aufgrund der Bundesgesetzgebung bezüglich des Erfordernisses einer Blutprobe keinerlei Ermessen besteht. Diese formalistische Gerichtspraxis hat dazu geführt, dass nun der Pikettstaatsanwalt pro Nacht durchschnittlich ein bis zwei solche Fälle abklären und entscheiden muss. Eine analoge Praxisänderung wurde auch im Bereich der Erstellung eines DNA-Profiles von tatverdächtigen Personen nötig. Alles in allem muss die Staatsanwaltschaft schon unter diesem Aspekt jährlich nun rund 700 zusätzliche Mal über die Recht- und Verhältnismässigkeit einer Blutprobe oder einer DNA-Profilierung entscheiden und diesbezüglich eine schriftlich begründete Verfügung erlassen.

Auch im Bereich des Verteidigungsaufwandes sind signifikante Mehraufwendungen erkennbar. Die Zahl der amtlichen Verteidigungen zeigt, welche Verfahren die Komplexität aufweisen, damit die beschuldigten Personen Anspruch auf unentgeltliche Zurverfügungstellung einer Verteidigung haben. Hier wurden im Jahr 2017 (324) mehr als doppelt so viele Mandate erteilt als im Jahr 2011 (155) und der Mittelwert 15/17 (299 Mandate) liegt um 42 Prozent höher als jener der Jahre 11/13 (211). Mit 361 erteilten Mandaten im Jahr 2018 liegt der Mittelwert 16/18 im Vergleich zu jenem der Jahre 11/13 sogar um 55 Prozent höher¹⁾. In der Natur der Sache liegt dabei, dass mehr Verteidiger mehr Anträge stellen und mehr Rechtsmittel gegen Entscheide und Verfügungen der Staatsanwaltschaft ergreifen. Dies wiederum führt zu einer Zunahme der im Kanton Solothurn für amtliche Verteidigungen bezahlten Honorare. Wurden bei Einführung der StPO im Jahr 2011 noch rund Fr. 1'755'218.00 bezahlt, wurden im Jahr 2017 rund Fr. 2'700'959.00 entschädigt (+ 54 Prozent). Die Steigerung vom Mittelwerts 11/13 (Fr. 1'813'780.00) zum Mittelwert 15/17 (Fr. 2'449'959.00) beläuft sich damit auf 35 Prozent, zum Mittelwert 16/18 (Fr. 2'615'308.00) sogar auf 44 Prozent²⁾.

Wie vorstehend bereits angetönt, wirkt sich die Zunahme der Verteidigungen auch unmittelbar auf den Aufwand der Staatsanwaltschaft aus, was beispielhaft der Anzahl Beschwerden, die gemäss Artikel 393 ff. StPO gegen alle Verfügungen und Verfahrenshandlungen erhoben werden können, entnommen werden kann. Waren im Jahr 2011 noch 107 Beschwerden ergriffen worden, so waren es im Jahr 2017 bereits deren 170 resp. im Jahr 2018 deren 168. Die Zunahme vom Mittelwert 11/13 (114 Beschwerden) zum Mittelwert 15/17 (143 Beschwerden) beträgt 25 Prozent resp. zum Mittelwert 16/18 (153 Beschwerden) 35 Prozent.

¹⁾ vgl. Situationsanalyse S. 3, Ziff. 2.1.2 und Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2018, S. 7 (vgl. <https://www.so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/staatsanwaltschaft/geschaeftsberichte>).

²⁾ Da das amtliche Honorar im Regelfall für das gesamte Verfahren von den Gerichten bestimmt wird, ist in diesen Zahlen auch der für das Gerichtsverfahren geleistete Aufwand enthalten. Präzise Zahlen für ausschliesslich im staatsanwaltschaftlichen Untersuchungsverfahren entstandenen Verteidigungsaufwand gibt es lediglich für die mit Strafbefehl abgeschlossenen Verfahren. In diesem Bereich haben sich die Honorare der amtlichen Verteidigung der Grössenordnung nach verdreifacht (Budget 2011: Fr. 400'000.00, 2018: Fr. 700'000.00, im Budget vorgesehen für 2019: Fr. 1'200'000.00).

2.2 Mehrbelastung zufolge strengerer Bestrafung

Es ist festzustellen, dass in manchen Bereichen gleiche widerrechtliche Verhaltensweisen in den letzten Jahren strenger bestraft werden als früher.

2.2.1 Durch Gesetzgebung und Auslegung verursachte Verschärfungen

Hier kann exemplarisch auf die Einführung des Rasertatbestandes gemäss Artikel 90 Absatz 3 und 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) im Jahr 2013 verwiesen werden. Die Festlegung einer Mindeststrafe von 1 Jahr für Raserdelikte führte dazu, dass auch die Strafen für weniger gravierende Geschwindigkeitsüberschreitungen gegen oben angepasst werden mussten. Und der Beitritt der Schweiz zur Lanzarote-Konvention¹⁾ führte per 1. Juli 2014 zu einer Verschärfung des Tatbestands der Pornografie. Auch ist eine allgemeine Verschärfung der Gerichtspraxis hin zu strengeren Strafen festzustellen. Dies vor dem Hintergrund einer Rechtsprechung, welche sehr hohen Wert auf objektive Aspekte legt und tendenziell verlangt, dass der gesetzliche Strafraum bereits durch ein einziges sehr schweres Delikt voll ausgeschöpft werden müsse.

Wesentliche Änderungen sind zudem im Bereich des unberechtigten Bezugs von Sozialhilfe- und Sozialversicherungsleistungen festzustellen. Etliche unkorrekte Verhaltensweisen von Leistungsbezüglern, die früher bloss unter spezialgesetzliche Tatbestände fielen und im Bereich der Sozialhilfe als Übertretungen bestraft wurden, sind gestützt auf eine neuere Bundesgerichtspraxis heute als Betrug i.S.v. Artikel 146 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) zu bestrafen²⁾. Zudem wurde hier per 1. Oktober 2016 der neue Tatbestand des unrechtmässigen Bezugs von Sozialleistungen (Artikel 148a StGB) geschaffen, dessen Verletzung durch ausländische Täterschaft die obligatorische Landesverweisung nach sich zu ziehen hat. Während aus diesen Verfahren früher nur in einzelnen Fällen Strafen ausserhalb des Strafbefehlsverfahrens resultierten, muss heute vermehrt Anklage erhoben werden.

Weiter wird mit den am 1. Oktober 2016 in Kraft getretenen Artikel 66a ff. StGB die strafrechtliche Landesverweisung neu und detailliert geregelt. Seither ist es Sache des Strafrichters, ausländische Personen, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, des Landes zu verweisen. Bei gewissen Delikten (vgl. Artikel 66a StGB) ist die Landesverweisung obligatorisch anzuordnen, ausser diese bewirke für den Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall. Bei allen anderen Verbrechen und Vergehen ist die Landesverweisung fakultativ möglich (Artikel 66b StGB). Die Strafbehörden haben infolgedessen bei sämtlichen durch Ausländer begangenen Verbrechen und Vergehen die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen einer Landesverweisung zu prüfen und darüber zu befinden. Das neue Landesverweisungsrecht verursacht Mehraufwand in folgenden Bereichen:

- Die Verantwortung für die Prüfung einer möglichen Landesverweisung, deren Angemessenheit und teilweise auch deren faktische Vollziehbarkeit wurde von den fremdenpolizeilichen Behörden auf die Strafbehörden verschoben.
- Sämtliche möglicherweise von einer Landesverweisung betroffenen Personen müssen von Anfang an notwendig verteidigt sein. Dies selbst dann, wenn es sich um Kriminaltouristen handelt, welche im Unterschied zu den in der Schweiz wohnhaften Ausländern von einer Landesverweisung ungleich weniger stark betroffen sind.

¹⁾ Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch; SR 0.311.40.

²⁾ vgl. Bundesgerichtsentscheid 6B_542/2012 vom 10. Januar 2013.

- Die Anordnung von Landesverweisungen im Strafbefehlsverfahren ist ausgeschlossen. Sobald die konkrete Möglichkeit besteht, dass das Gericht eine Landesverweisung anordnen wird, muss der Fall vollständig ermittelt und Anklage erhoben werden.
- Für in der Schweiz wohnhafte Ausländer hat die drohende Landesverweisung in vielen Fällen eine massiv einschneidendere Auswirkung als die drohende Hauptstrafe (z.B. eine bedingte oder eine unbedingte Freiheitsstrafe). Daher kann in solchen Fällen keine Geständnisbereitschaft oder anderweitige Kooperation der beschuldigten Personen erwartet werden. Dies führt wiederum dazu, dass vermehrt aufwendig Beweis geführt werden muss. Bereits sind Fälle aktenkundig, in denen aufgrund der Landesverweisung kein abgekürztes Verfahren zustande kam und zu erwarten ist, dass der Instanzenzug ausgeschöpft wird.

Die neuste aufwandsteigernde Gesetzesänderung erfolgte per 1. Januar 2019 durch die Änderung des Anwendungsbereichs des Tätigkeits- und Kontaktverbots gemäss Artikel 67 StGB. Neu führt nun die Verurteilung wegen bestimmter Straftaten zum Nachteil von Minderjährigen oder anderen besonders schützenswerten Opfern in aller Regel zu einem lebenslänglichen Verbot für jede berufliche oder organisierte ausserberufliche Tätigkeit, die regelmässigen Kontakt mit den erwähnten Opfergruppen beinhaltet. Dies unabhängig von der Höhe der Strafe. Lediglich «in besonders leichten Fällen» und «wenn ein solches Verbot nicht notwendig erscheint», kann von der Anordnung eines Tätigkeitsverbotes abgesehen werden. Da die Anordnung eines Tätigkeitsverbots im Strafbefehlsverfahren nicht zulässig ist, wird diese Änderung zu einer erneuten Steigerung der Anklageverfahren führen.

2.2.2 Verschärfung zufolge Schwerpunktsetzung durch die Staatsanwaltschaft

Die meisten Verschärfungen werden der Staatsanwaltschaft, deren Prozesse sich nach dem engmaschigen Bundesrecht richten und die die gesetzlichen und gerichtlichen Vorgaben selbstverständlich zu vollziehen hat, ohne ihr Zutun vorgegeben. Einen gewissen Einfluss hat aber auch die Schwerpunktsetzung, welche die Staatsanwaltschaft verfolgt. Sie setzt ihre Ressourcen nach Kräften in jenen Bereichen ein, die für die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger von zentraler Bedeutung sind. So hat sie im Kampf gegen ausländische Einbrecherbanden vor den Gerichten gezielt eine angemessene Bestrafung erstritten, weshalb im Kanton Solothurn ein an einem einzigen Einbruch in ein Wohnhaus beteiligter «Kriminaltourist» mit einer Freiheitsstrafe von rund einem Jahr rechnen muss, während er in anderen Kantonen auf eine deutlich mildere Strafe hoffen dürfte¹⁾. Diese Praxis führt zu einem erheblichen Mehraufwand (Anklagen statt Strafbefehlsverfahren, mehr Untersuchungsaufwand, weniger Bereitschaft zu Kooperation), der sich langfristig jedoch gesellschaftlich lohnt. Nur so kann eine gewisse Abschreckungswirkung erzielt werden. Denn es ist, etwas salopp ausgedrückt, anzunehmen, dass die Verurteilung zu einer bedingten Geldstrafe auf einen ausländischen Einbrecher eine ähnliche Wirkung erzielt wie eine höfliche Einladung, doch wiederzukommen.

Einen weiteren Schwerpunkt setzt die Staatsanwaltschaft im Bereich der Delikte gegen Leib und Leben. Entsprechend dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz setzt sie zur Aufklärung von Kapitaldelikten alle prozessual zulässigen Mittel ein, um die Täterschaft zur Rechenschaft ziehen zu können. Vermehrt muss hier zu einschneidendsten und aufwendigsten Ermittlungsmassnahmen gegriffen werden. Solche Verfahren zu führen, ist enorm zeitintensiv. Daher muss hierfür schon bisher ein Staatsanwalt im Umfang von 50 Prozent entlastet werden.

Und schliesslich bekämpft die Staatsanwaltschaft Solothurn auch den Menschenhandel im Rotlichtmilieu und damit den modernen Sklavenhandel aktiv. Auch das sind Verfahren, die häufig sehr aufwendig sind, weil die Staatsanwaltschaft viele Einvernahmen selber führen muss und

¹⁾ vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2016, S. 3 - 5.

weil nicht selten Ausländermittlungen damit verbunden sind. In all diesen Bereichen könnte die Staatsanwaltschaft sich und die ebenfalls davon betroffene Kantonspolizei schonen, wenn sie nach dem Primat der Aufwandminimierung funktionieren und über spezifische Hinweise hinwegsehen würde. Dies wäre jedoch fatal. Die Staatsanwaltschaft soll ihre Ressourcen verhältnismässig einsetzen können und nicht nach dem Prinzip «Die Kleinen fängt man und die Grossen lässt man laufen» handeln müssen. Entsprechend muss sie mit genügend Ressourcen ausgestattet sein, um diese in solch sensible Deliktskategorien investieren zu können.

2.3 Mehraufwand im Bereich Cybercrime

Weiter ist auf die besondere Herausforderung im Bereich der vergleichsweise neuen Deliktskategorie Cybercrime hinzuweisen. Delikte mit virtuellen Währungen oder Ermittlungen im Darknet stellen ganz neue Anforderungen an die Strafverfolgungsbehörden. Beispielsweise ist hier die Spurensicherung derart zeitkritisch, dass der polizeiliche Ermittler und der zuständige Staatsanwalt in vielen Fällen quasi am gleichen Tisch arbeiten müssen, damit eine Chance besteht, die zentralen Beweise StPO-konform anordnen und erheben zu können. Als mittlerer Kanton hat Solothurn nicht die Möglichkeit, sich das hierfür notwendige Knowhow und die Ressourcen selber zu erarbeiten, wie dies beispielsweise der Kanton Zürich durch Bewilligung von 20 zusätzlichen Stellen bei Polizei und Staatsanwaltschaft gemacht hat. Hingegen ist Solothurn im nationalen Projekt Cyber-CASE (Teilprojekt von Cyberboard) vertreten und dadurch dauernd mit den anderen Staatsanwaltschaften, der Bundesanwaltschaft sowie fedpol vernetzt und kann dadurch vom Wissenstransfer bezüglich neuer Phänomene und der Koordination der Ermittlungstätigkeit profitieren. Bekanntlich führt die Staatsanwaltschaft aktuell eine grössere Untersuchung durch, in welcher es um Betrug in Millionenhöhe geht, wobei der Delikterlös primär in der Kryptowährung Bitcoin erzielt wurde und die schädigenden Tathandlungen unter anderem auf der Blockchain stattfanden¹⁾. Die Staatsanwaltschaft hat den durch die Bekämpfung von Cybercrime entstehenden Mehraufwand aus ihrer Analyse ausgeklammert, weil sie davon ausging, dass hierfür überkantonale, regionale Kompetenzzentren geschaffen werden. Trotz dieser Annahme hält der Experte aufgrund der rasant steigenden Bedeutung von Cybercrime dafür, dass eine Ausklammerung dieses Bereichs aus der Stellenaufstockung wenig verständlich wäre und empfiehlt, dass 0.3 der neuen Staatsanwaltschaftsstellen für Cybercrime zu schaffen seien (Koordinator mit der Polizei, Ansprechperson). In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass zurzeit bezüglich der überkantonalen Entwicklung noch eine erhebliche Planungsunsicherheit besteht. Umso wichtiger erscheint es, dass Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei den Bereich Cybercrime zum Gegenstand eines gemeinsamen Projekts machen, wie dies durch den Regierungsrat bereits angeordnet wurde²⁾.

2.4 Intensivierung der Vermögensabschöpfung

Weitere 0.3 der neuen Stellen sollen in den Bereich der Einziehung von Vermögenswerten gemäss Artikel 70 ff. StGB fliessen. Hinter dem Begriff der Vermögensabschöpfung steht der general- und spezialpräventive Grundgedanke, dass sich deliktisches Verhalten nicht auszahlen soll. Zudem kann durch Rückführung von Vermögenswerten an die Geschädigten ein Täter-Opfer-Ausgleich geschaffen werden. In der Praxis kann nur die Beschlagnahme der direkt deliktisch erlangten Werte konsequent umgesetzt werden. Sobald es jedoch darüber hinaus um den Rückgriff auf andere der Täterschaft gehörende Werte geht (Ersatzforderungen, vgl. Artikel 71 StGB), wird dieses Unterfangen für Generalisten häufig zu komplex und aufwendig. Dies vor allem dann, wenn sich die mutmasslichen Vermögenswerte im Ausland befinden oder sonstwie, beispielsweise durch Übertragung auf andere Personen, vor dem staatlichen Zugriff geschützt werden. Durch den Einsatz zweier auf Fragen der Vermögensabschöpfung spezialisierter Staatsanwälte schafft es die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich offenbar regelmässig, im Bereich der Vermögensabschöpfung schöne Erfolge zu erzielen. Demnach besteht die Hoffnung, dass

¹⁾ vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2018.

²⁾ vgl. RRB Nr. 2019/415 vom 12. März 2019.

sich hier die Erhöhung des Engagements nicht nur aus Sicht der Strafverfolgung, sondern auch finanziell lohnen könnte.

2.5 Allgemeine Zunahme der Geschäftslast

Unabhängig von den geschilderten Veränderungen ist eine Zunahme der Geschäftseingänge zu verzeichnen. Von zentraler Bedeutung ist diesbezüglich nicht die Gesamtanzahl der eingegangenen Geschäfte, denn die Schwankungen im Massengeschäft der Übertretungsstrafverfahren sind für die effektive Gesamtbelastung der Staatsanwaltschaft von relativ kleiner Relevanz. Wesentliche Bedeutung kommt den Verfahrenseingängen bei den Verbrechen und Vergehen, den schwereren Deliktskategorien, zu. Diese beliefen sich im Jahr 2018 auf den Rekordwert von 6'443 beschuldigten Personen und liegen damit rund 17 Prozent über dem Planwert von 5'500. Der Vergleich der Mittelwerte 11/13 (5'627) und 16/18 (6'125) ergibt eine Steigerung von 9 Prozent. Da diese Zunahme nicht zufällig sein dürfte, sondern mit dem Bevölkerungswachstum, der Steigerung der Mobilität und weiteren gesellschaftlichen Veränderungen - beispielsweise, dass die Gesellschaft das Strafrecht zunehmend als unabdingbares Element jeder Problemlösung erachtet - zusammenhängt, muss hier tendenziell mit einer weiteren Zunahme gerechnet werden.

Aber nicht nur das zahlenmässige Anwachsen der Eingänge ist belegbar. Auch die Tatsache, dass der durchschnittliche Aufwand pro Verfahren deutlich angestiegen ist, kann durch Zahlen untermauert werden. Messbar ist dieser Mehraufwand nicht direkt, hingegen gibt es Parameter mit deutlichem Indizienwert.

2.5.1 Zunahme der Anklagen

Die Anzahl der Verfahren, welche weder einzustellen sind, noch mit Strafbefehl abgeschlossen werden können, sondern zu einer Anklage vor Gericht führen, ist ein deutlicher Hinweis darauf, wieviele Verfahren überdurchschnittlich aufwendig sind. Um auch in diesem Bereich die tendenziell einfacheren Verfahren auszuschliessen, wird hier nicht auf das Total der Anklagen (2016: 398, 2017: 480, 2018: 436) Bezug genommen, sondern lediglich auf die Anzahl der sogenannten «echten Anklagen». Dabei handelt es sich um jene Anklagen, bei welchen es nicht lediglich um ein Festhalten an einem Strafbefehl geht, nachdem Einsprache gegen diesen erhoben wurde. Der Vergleich der Mittelwerte 11/13 (175) und 16/18 (218) ergibt hier eine Steigerung von 25 Prozent.

Noch deutlicher ist die Steigerung bei den aufwendigsten Geschäften, nämlich jenen Verfahren, die eine persönliche Anklagevertretung durch die Staatsanwältin oder den Staatsanwalt vor den Schranken des Gerichts erfordern. Gemäss Artikel 337 Absatz 3 und 4 StPO ist dies der Fall, wenn eine Strafe von mehr als einem Jahr oder eine freiheitsentziehende Massnahme beantragt wird, oder wenn das Gericht die Staatsanwaltschaft in anderen Fällen zur persönlichen Anklagevertretung verpflichtet. Hier ergibt der Vergleich des Mittelwerts 11/13 (84 Anklagen) mit dem Mittelwert 16/18 (147 Anklagen) eine Steigerung von eindrucklichen 75 Prozent. Es ist naheliegend, dass einer derartigen Aufwandsteigerung mit einer deutlichen Verbesserung der Ressourcen Rechnung getragen werden muss.

2.5.2 Weitere Kennziffern

Weiter indizieren folgende Kennziffern eine Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft:

Kennziffer	Vergleich Mittelwert 11/13 mit Mittelwert 15/17	Vergleich Mittelwert 11/13 mit Mittelwert 16/18
Internationale Rechtshilfeersuchen an das Ausland	+ 100 %	+ 184 %

Internationale Rechtshilfeersuchen eingehend	+ 9 %	+ 27 %
Zwangsmassnahmen ohne Haft (Entsiegelung, Edition, ED-Behandlung, techn. Überwachung, Telefonkontrollen)	+ 32 %	+ 34 %
Anzahl Verfahrensschritte im Geschäftsverwaltungsprogramm Juris, betreffend Verfahren wegen Verbrechen und Vergehen	+ 20 %	+ 22 %
Ermittlungsaufträge an die Polizei	+ 60 %	+ 82 %

Der Weg der internationalen Rechtshilfe muss oft schon für relativ wenig gravierende Delikte beschritten werden. Beispielsweise sind im Rahmen von betrügerischen Handlungen oftmals Auslandsabklärungen nötig. Gleiches gilt für Daten, die im Zusammenhang mit Straftaten erhoben werden müssen, die über die sozialen Medien (Facebook, Instagram etc.) begangen werden. Aber auch für die Untersuchung schwerer Delikte gegen Leib und Leben stehen mit Interpol, Europol, Eurojust etc. zunehmend bessere Gefässe zur Verfügung, die eine bessere internationale Vernetzung gewährleisten.

Im Rahmen der oben erwähnten Zwangsmassnahmen haben die Editionsverfügungen sehr stark zugenommen. Beispielsweise müssen vermehrt Videoaufnahmen aus dem öffentlichen Raum für die Klärung von Straftaten beigezogen werden. Prozentual am stärksten ist die Zunahme der Fälle, in welchen die Staatsanwaltschaft nach Durchführung einer Hausdurchsuchung beim Zwangsmassnahmengericht um Entsiegelung der sichergestellten Gegenstände ersuchen muss. Nicht in die vorstehende Statistik eingeflossen ist der Anwendungsbereich der verdeckten Ermittlung gemäss Artikel 285a ff. StPO. Diese äusserst aufwendige Beweiserhebungsmethode wird nur im Zusammenhang mit sehr schweren Verbrechen eingesetzt und nur dann, wenn es aufgrund der Komplexität der Situation notwendig ist. Zahlenmässig betrifft sie nur sehr wenige Fälle. Die aus ihrem Einsatz für die Staatsanwaltschaft resultierende Mehrbelastung ist indes sehr gross. Zur Illustration kann darauf hingewiesen werden, dass diese geheime Überwachungsmassnahme vor dem Jahr 2012 im Kanton Solothurn nie zum Einsatz kam.

3. Auswirkungen auf die Staatsanwaltschaft

Da den diversen aufwandsteigernden Faktoren praktisch keine Minderbelastungen¹⁾ gegenüberstehen, ist zusammenfassend festzuhalten, dass in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslast der Staatsanwaltschaft stattgefunden hat. Dieser Anstieg ist nicht zufällig, sondern hängt unter anderem mit dem Bevölkerungswachstum, der Steigerung der Mobilität und weiteren gesellschaftlichen Veränderungen - beispielsweise, dass die Gesellschaft das Strafrecht zunehmend als unabdingbares Element jeder Problemlösung erachtet - zusammen. Dies führte dazu, dass die Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren ein stetiges Anwachsen der Pendenzenlast trotz guter Leistungen und trotz dem Einsatz von punktuellen Entlastungsmassnahmen nicht verhindern konnte. Per Ende 2018 lag die Pendenzenzahl bei den Verbrechen und Vergehen auf 3'352 Verfahren und damit 34 Prozent über dem Planwert und weist gemäss Bewertung des Experten eine alarmierende Altersstruktur auf.

Die objektiv feststellbare Mehrbelastung wirkt sich auch subjektiv belastend auf die Mitarbeitenden aus. Eine im Herbst 2017 bei der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz durchgeführte

¹⁾ vgl. Bericht Dr. Brunner, S. 4, Buchstabe ff).

Job-Stress-Analyse ergab für die Staatsanwaltschaft Solothurn einen Index, der deutlich schlechter ist als der schweizerische Durchschnitt. Und ein Resultat war augenfällig: Eine sehr schwere Belastung stellt der hohe Zeitdruck dar und die Forderung, die Arbeitslast auf mehr Köpfe verteilen zu können, erwies sich als ganz zentrales Anliegen dieser Analyse (Originalton: «Mehr Personal / Stellenprozente», «Mehr Personal auf allen Stufen», «Totale Überlastung wahr- und ernstnehmen»). Weiter ist zu berücksichtigen, dass der übermässige Arbeitsdruck nicht nur die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter belastet, sondern zwangsläufig auch das Kader der Staatsanwaltschaft. Hier dürfte ein Zusammenhang damit bestehen, dass bei den vergangenen Aufstockungen dem Aspekt nicht Rechnung getragen wurde, dass mit der Vergrösserung des Teams auch der jeweilige Führungsaufwand (z.B.: Mitarbeitergespräche, Pendenzenkontrollen, Coachings) mitwächst.

3.1 Bemessung und Wirkung der Mehrbelastung

Wie hoch die Mehrbelastung insgesamt ist, kann naturgemäss nur geschätzt werden. Die Staatsanwaltschaft hat sie - ohne Berücksichtigung des mit den Aspekten Cybercrime und Vermögensabschöpfung zusammenhängenden Mehraufwands - auf ca. 30 Prozent geschätzt¹⁾. Gemäss dem Experten ist diese Schätzung schon gestützt auf das vorliegende objektive Zahlenmaterial plausibel, wobei er festhält, dass die weiteren «schwerlich quantifizierbaren Mehrbelastungen» (zunehmende Formalisierung, neue Strafbestimmungen etc.) ebenfalls eine deutliche Mehrbelastung verursachen²⁾. Alles in Allem ist daher von einer im Verlauf der letzten Jahre eingetretenen Mehrbelastung von mindestens 30 Prozent auszugehen.

3.2 Innerbetriebliche Optimierungen nur beschränkt möglich

Die Staatsanwaltschaft überprüft sowohl ihre internen als auch die externen Abläufe laufend und bemüht sich um möglichst hohe Effizienz. Ihre Organisation mit drei operativen Abteilungen³⁾, sowie den in die allgemeinen Abteilungen integrierten Fachbereichen Traffic (Strassenverkehrsrecht) und NESTRA (Nebenstrafrecht), welche das Massengeschäft administrativ weitgehend über die zentralen Dienste abwickeln können, hat sich bewährt und ist bestens eingespielt. Ebenfalls eingespielt ist das Fallzuteilungssystem innerhalb der einzelnen Abteilungen und Bereiche, welches Wert darauflegt, dass alle Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eines bestimmten Bereichs mit allen dort tätigen Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamten zusammenarbeiten. Der damit verbundene Verzicht auf fixe Zweiertteams führt zu einem stetigen Wissensaustausch innerhalb des ganzen Teams, bewirkt eine Vereinheitlichung der Vorgehensweisen und macht die Arbeit interessanter. Obschon dieses System von den Mitarbeitenden eine hohe Flexibilität und die Bereitschaft zur regelmässigen Auseinandersetzung und Hinterfragung der optimalen Arbeitsteilung zwischen Staatsanwälten und Untersuchungsbeamten erfordert, ist es unter dem Strich doch äusserst effizient und stösst auch bei den Mitarbeitenden grundsätzlich auf sehr hohe Akzeptanz⁴⁾.

Hohen Wert legt die Staatsanwaltschaft sodann auf das Schritthalten mit der Entwicklung. So bestehen digitale Schnittstellen sowohl zur Polizei als auch zu den Gerichten. Auch konnte im Jahr 2017 die Suche nach amtlichen Anwälten durch ein funktionstüchtiges Verteidigerpikett vereinfacht werden. Zudem wird darauf geachtet, dass die mit zunehmender Dauer immer weitergehend nötige interne Spezialisierung möglichst effizient sichergestellt wird. Für gewisse Aufgaben, namentlich wo das Mengengerüst dies rechtfertigt, sind eigene Fachbereiche ausgeschieden. Bei anderen Fragen wird das nötige Knowhow durch Schaffung von Kompetenzzentren-

¹⁾ vgl. Situationsanalyse S. 12, Ziff. 2.5.

²⁾ vgl. Bericht Dr. Brunner, S. 5.

³⁾ Kantonale Abteilung Wirtschaftsdelikte und organisierte Kriminalität sowie allgemeine Abteilungen Solothurn und Olten.
⁴⁾ Die Frage, ob die Bildung von fixen Zweiertteams besser wäre, wurde im Rahmen der in den Jahren 2007/2008 erfolgten Organisationsüberprüfung der Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn überprüft. Die Experten des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern kamen auf S. 17 f. des Berichts vom 21.09.2007 zum Schluss, dass beide Systeme aus betriebswirtschaftlicher Sicht mehr oder weniger gleichwertig seien.

tren sichergestellt: Einige Mitarbeitende erwerben sich zu einem bestimmten Thema laufend das nötige Wissen und stehen den anderen dann bei Bedarf unterstützend zur Seite.

Auch im Zusammenhang mit der Job-Stress-Analyse bestand ein wichtiges Ziel darin, herauszufinden, ob eine innerbetriebliche Steigerung der Leistungsfähigkeit möglich ist. Ansatzpunkte zur Vermeidung unnötiger Arbeit oder zur Verschlankung der Abläufe ergaben sich jedoch kaum. Dies verwundert nicht, ist die Staatsanwaltschaft Solothurn als junge Organisation doch von Anfang an sehr schlank aufgebaut worden und hat zufolge Fremdsteuerung des anfallenden Arbeitsaufwandes kaum Möglichkeiten der Arbeitsvermeidung. Soweit die Staatsanwaltschaft in den Bereichen Aufklärung von Kapitaldelikten, Abschreckung ausländischer Einbrecher und Bekämpfung des Menschenhandels zufolge Schwerpunktsetzung einen gewissen - bei einer rein auf Aufwandvermeidung fokussierten Arbeitshaltung teilweise vermeidbaren - Aufwand leistet, steht diesem ein grosser gesellschaftlicher Nutzen gegenüber, welcher nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. In den anderen Bereichen ist eine Reduktion des Ermittlungsaufwandes bei der Staatsanwaltschaft vielfach nicht möglich, weil dieser ansonsten lediglich verlagert, sprich auf die anderen Strafbehörden (Polizei, Gerichte) verschoben würde. Von den bestehenden Möglichkeiten, den Aufwand auf verantwortliche Weise zu reduzieren, macht die Staatsanwaltschaft Solothurn indessen rege Gebrauch. Exemplarisch kann hier auf den breiten Einsatzbereich des abgekürzten Verfahrens verwiesen werden. Wenn der wesentliche Sachverhalt ermittelt ist und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wird der Abschluss eines Deals mit der Verteidigung und die damit zusammenhängende Entlastung aller Strafbehörden aktiv angestrebt¹⁾.

Insgesamt sind daher durch zusätzliche innerbetriebliche Optimierungen realistischerweise kaum relevante Einsparungen möglich.

3.3 Optimierungen an der Schnittstelle zur Polizei

Optimierungsbedarf sieht der Experte an der komplexen Schnittstelle zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei. Einerseits listet er verschiedene, anlässlich seiner Kontakte zur Kantonspolizei geäusserte Fragen und Kritikpunkte auf, ohne diese zu werten. Andererseits weist er auf Themenbereiche hin, bei denen er auf strategischer Ebene eine gemeinsame oder besser koordinierte Planung von Polizei und Staatsanwaltschaft begrüssen würde²⁾. Um die Effizienz der kantonalen Strafverfolgung insgesamt zu verbessern, regt der Experte daher an, verschiedene Aspekte im Rahmen eines gemeinsamen Projekts zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei näher zu beleuchten und gemeinsame Lösungen zu suchen. Der Regierungsrat hat am 12. März 2019³⁾ bereits beschlossen, den Empfehlungen von Dr. Andreas Brunner auch in diesem Bereich zu folgen. Im Rahmen eines unter fachkundiger externer Begleitung stehenden Projekts zur Optimierung dieser Schnittstelle sollen insbesondere folgende Fragen im Zentrum stehen:

- Welche Ermittlungsaufträge, insbesondere Einvernahmen, sollen (bzw. können) von der Staatsanwaltschaft an die Kantonspolizei erteilt respektive delegiert werden?
- Wie soll der Bereich «Cybercrime» mit Ressourcen von Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei abgedeckt werden?
- Wie organisieren sich Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei bei der verstärkten Einziehung von Vermögenswerten gemäss Artikel 70 StGB?

Es ist klar, dass die Optimierung der Schnittstelle zwischen zwei Partnerorganisationen aus gesamtheitlicher Sicht zur Effizienzsteigerung beiträgt. Andererseits ist jedoch auch bereits voraussehbar, dass dieses Projekt im Vergleich zum Status quo unter dem Strich zu einer weiteren Be-

¹⁾ vgl. dazu insbesondere den Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2014.

²⁾ vgl. Bericht Dr. Brunner, S. 7 - 9.

³⁾ RRB Nr. 2019/415.

lastung der Staatsanwaltschaft führen wird. Denn ein Schwerpunkt zielt darauf, die Einvernahmefähigkeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auszubauen. Diese Forderung des Experten entspricht nicht nur einem polizeilichen Anliegen¹⁾, sondern grundsätzlich auch einem Wunsch der Staatsanwaltschaft. Diese wies in ihrer Situationsanalyse darauf hin, dass entsprechend einer langjährigen Praxis mit der Durchführung von Einvernahmen häufig die Polizei beauftragt wird und hielt fest: «Zwar wäre wünschenswert und vom Gesetzgeber gewollt, dass die Staatsanwaltschaft vermehrt wichtige Einvernahmen selber durchführt. Ohne genügende Personalressourcen ist dies jedoch nicht möglich.»²⁾. Auf die Empfehlung des Experten, wonach die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte «vermehrt wesentliche Einvernahmen selber durchzuführen haben»³⁾ reagierten die betroffenen Partnerorganisationen unterschiedlich. Während die Kantonspolizei wünscht, dass inskünftig die wesentlichen Einvernahmen generell von der Staatsanwaltschaft selber durchgeführt werden⁴⁾, mahnt die Staatsanwaltschaft zu Zurückhaltung, weil verhindert werden muss, dass die entlastende Wirkung der Ressourcenerhöhung durch die Verlagerung der Einvernahmefähigkeit weitgehend zunichte gemacht wird⁵⁾. Unbestritten ist, dass die gemeinsame Erarbeitung einer Richtlinie zur Frage, welche Einvernahmen die Staatsanwaltschaft im Regelfall nicht an die Polizei delegieren soll, im Rahmen des gemeinsamen Projekts gelöst werden soll. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass sich das Projekt zwischen der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei in diesem Punkt unter dem Strich nicht ent- sondern belastend für die Staatsanwaltschaft auswirkt.

3.4 Zusätzlicher Personalbedarf

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Entwicklungen der letzten Jahre für die Staatsanwaltschaft eine Aufwandsteigerung von rund 30 Prozent bewirken. Eine zusätzliche, zur Zeit nicht quantifizierbare Mehrbelastung ist aufgrund der Erhöhung der eigenen Einvernahmefähigkeit und des zusätzlichen von der Staatsanwaltschaft verlangten Engagements hinsichtlich der Vermögensabschöpfung⁶⁾ absehbar. Durch innerbetriebliche Optimierungen kann höchstens ein kleiner Teil davon aufgefangen werden. Eine Erhöhung der Ressourcen im Sinne des Berichts von Dr. Andreas Brunner ist in dieser Situation unumgänglich. Unter Berücksichtigung der finanziellen Situation des Kantons Solothurn ist bei der Bewilligung von Mehrausgaben grosse Zurückhaltung zu üben. Daher soll das Personalgerüst der Staatsanwaltschaft entsprechend der Empfehlung von Dr. Andreas Brunner zurzeit lediglich um elf Vollzeitstellen erhöht werden. Im Vergleich zum Pensenplan entspricht dies einer Erhöhung um rund 18 Prozent⁷⁾.

Diese Stellen sind, ebenfalls gemäss Empfehlung des Experten, wie folgt auf die unterschiedlichen Personalkategorien der Staatsanwaltschaft zu verteilen: 5.5 Stellen auf Stufe Staatsanwälte, 2.5 Stellen auf Stufe Untersuchungsbeamte und 3 Stellen auf Stufe Sekretariat. Damit wird dem Antrag der Staatsanwaltschaft, welche auf Stufe Untersuchungsbeamte eine Erhöhung von 4.5 Stellen als nötig erachtet, zurzeit nicht in vollem Umfang entsprochen. Auch diesbezüglich ist jedoch der Empfehlung von Dr. Andreas Brunner zu folgen, wonach über zwei dieser Stellen erst nach vertiefter Prüfung der Notwendigkeit, insbesondere nach Abschluss des Projektes betreffend Zusammenarbeit Staatsanwaltschaft - Polizei, zu befinden sei⁸⁾.

Soweit es um die Aufstockung der Staatsanwaltschaftsstellen geht, muss beachtet werden, dass bereits zum jetzigen Zeitpunkt im Zusammenhang mit den zeitlich befristeten Entlastungsmassnahmen ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Umfang von 315 Stellenprozenten eingesetzt sind⁹⁾, deren Finanzierung im Globalbudget für die Jahre 2019 - 2021 be-

¹⁾ vgl. Bericht Dr. Brunner, S. 8.

²⁾ Situationsanalyse, S. 16.

³⁾ vgl. Bericht Dr. Brunner, S. 9, Buchstabe d.

⁴⁾ vgl. Stellungnahme KAPO, S. 2, Absatz 2.

⁵⁾ vgl. Stellungnahme STAWA vom 30. Januar 2019, S. 2, Ziff. 3 + 4.

⁶⁾ vgl. vorstehend, Ziff. 2.4.

⁷⁾ Das Resultat von 18 % ergibt sich unabhängig davon, ob vom aktuellen (62.7 Stellen) oder dem Pensenplan 2013 (59.5 Stellen) ausgegangen wird.

⁸⁾ vgl. Bericht Dr. Brunner, S. 11 unten.

⁹⁾ vgl. RRB Nr. 2019/757 vom 6. Mai 2019.

reits sichergestellt ist. Im Vergleich zur heutigen Situation geht es folglich lediglich um eine Erhöhung um 2.35 Staatsanwaltsstellen. Die beantragte Erhöhung um 5.5 Stellen bezieht sich jedoch auf den gemäss § 74 GO vom Kantonsrat festzulegenden Etat der ordentlich gewählten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, welcher aktuell bei 2'050 Stellenprozenten liegt (vgl. KRB Nr. SGB 051a/2014 vom 2. Juli 2014). Entsprechend ist dieser Etat nun um 550 auf total 2'600 Stellenprozente zu erhöhen.

Damit wird sichergestellt, dass der Betrieb der Staatsanwaltschaft in geordneten Bahnen weitergeführt und dem Anspruch der Mitarbeiter auf Schutz vor chronischer Überlastung Rechnung getragen werden kann.

3.5 Interkantonaler Vergleich

Mit der Erhöhung des Stellenetats für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auf 26 Vollzeitstellen wird der Kanton Solothurn ab 2019 unter Einberechnung des Oberstaatsanwalts und seiner Stellvertreterin 28 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben. Bei einer Bevölkerung von 273'015 ergibt sich eine Quote von einem Strafverfolger / einer Strafverfolgerin pro rund 10'000 Einwohner¹⁾. Das ist ein Wert, wie er bereits im Jahr 2010 dem schweizerischen Durchschnitt entsprach (vgl. RRB Nr. 2010/485 vom 16. März 2010). Bekanntlich mussten viele Kantone ihre Ressourcen namentlich im Zusammenhang mit der Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung seither erhöhen. Eine von der Staatsanwaltschaft erhobene Analyse von mit Solothurn vergleichbaren, d.h. bevölkerungsmässig mittelgrossen²⁾ Kantonen, in welchen die Staatsanwaltschaft ebenfalls sämtliche Aspekte der Kriminalität von Erwachsenen zu bearbeiten hat, hat im Jahr 2018 ergeben, dass der Wert von einem Staatsanwalt auf 10'000 Einwohner heute als tief bewertet werden muss. Die Kantone Freiburg, Graubünden, St. Gallen, Schwyz und Thurgau haben gemeinsam 1'438'588 Einwohner und 166 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, was eine Quote von 1.15 Strafverfolgern pro 10'000 Einwohner ergibt. Durchschnittlich hatte in diesen Kantonen ein Staatsanwalt resp. eine Staatsanwältin im Jahr 2017 219 Eingänge wegen Verbrechen und Vergehen zu bearbeiten, während sich dieser Wert in der Staatsanwaltschaft Solothurn aktuell auf 272 Anzeigen (6'135 Anzeigen: 22.5 ordentliche Staatsanwältinnen / Staatsanwälte) beläuft und sich nach erfolgter Aufstockung auch dann noch auf 219 Anzeigen (6'135: 28) belaufen würde, wenn von keiner weiteren Zunahme der Eingänge ausgegangen werden müsste. Eine Rolle dürfte hier spielen, dass die optimale logistische Lage des Kantons Solothurn diesen nicht nur für legale, sondern auch für illegale Unternehmungen äusserst attraktiv macht. Daher kam die Staatsanwaltschaft in ihrer Situationsanalyse zum Schluss, dass sie auch nach der nötigen Aufstockung noch als «schlanke» Staatsanwaltschaft bezeichnet werden kann.

Der Experte, der die konkrete Situation verschiedener Kantone sehr gut kennt, hat sich zur Frage des interkantonalen Vergleichs pointiert geäussert. Er ist aufgrund verschiedener Faktoren (unterschiedliche Struktur der Kantone, unterschiedliche Kriminalität, mangelnde Vergleichbarkeit des statistischen Materials, unterschiedliche Aufgaben der Staatsanwaltschaften, unterschiedliche Aufgabenteilung mit der Polizei etc.) überzeugt, dass ein verlässlicher und fundiert aussagekräftiger interkantonaler Vergleich ein Ding der Unmöglichkeit ist. Hingegen teilt er im Resultat die Analyse der Staatsanwaltschaft: «Bei aller Vorsicht kann somit davon ausgegangen werden, dass die STAWA SO auch bei Genehmigung der beantragten Stellenerhöhung im interkantonalen Vergleich nicht überdotiert, sondern tendenziell - wie in der Analyse ausgeführt - ,schlank' sein wird.»³⁾.

¹⁾ Gemäss dem aktuell bewilligten Etat von 22.5 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (inkl. Oberstaatsanwaltschaft) beläuft sich die Quote auf 0.82 Strafverfolger pro 10'000 Einwohner.

²⁾ Es wurden jene Kantone verglichen, die mindestens die Hälfte, nicht aber das Doppelte der solothurnischen Bevölkerung aufweisen und die Umfrage bezüglich der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie der im Jahr 2017 eingegangenen Verbrechen- und Vergehensanzeigen beantwortet haben.

³⁾ Bericht Dr. Brunner, S. 11 Absatz 2.

Den Medien und den Geschäftsberichten der verschiedenen Staatsanwaltschaften kann im Übrigen entnommen werden, dass die Staatsanwaltschaft des Kanton Solothurn bei weitem nicht die einzige ist, die die Notwendigkeit einer Ressourcenerhöhung thematisiert.

4. Auswirkungen auf Finanzen und Partnerorganisationen

Für die 5.5 Staatsanwaltschaftsstellen ist mit Personalkosten inklusive Sozialleistungen von jährlich rund Fr. 1'200'000.00 zu rechnen. Zieht man davon die im Globalbudget bereits enthaltenen 3.15 Stellen ab, belaufen sich die Mehrkosten auf jährlich rund Fr. 520'000.00. Die weiteren 5.5 Stellen, über welche nicht formell im vorliegenden Geschäft, sondern im Rahmen der ordentlichen Budgetplanung zu befinden sein wird, verursachen weitere Mehrkosten von jährlich rund Fr. 740'000.00. Bezogen auf die Globalbudgetperiode 2019 bis 2021 beträgt damit der für die Jahre 2020 und 2021 nötige Zusatzkredit insgesamt Fr. 2'520'000.00. Dazu kommen die jährlichen Kosten für die zusätzliche Infrastruktur (Arbeitsplätze), welche für die Staatsanwaltschaft nicht globalbudgetrelevant sind. Diese sind mit rund Fr. 300'000.00 (interner Aufwand) zu veranschlagen. Die Mehrkosten dürften erst ab Beginn des Jahres 2020 anfallen, ein Nachtragskredit für 2019 wird nicht nötig sein. Allfällige Mehrkosten 2019 sind durch vorhandene Globalbudgetreserven gedeckt. Da sich der Ertrag der Staatsanwaltschaft nur im Rahmen der Gebühren für Strafbefehlsverfahren im Globalbudget niederschlägt und die Untersuchungen in grossen Verfahren demzufolge rechnerisch keinerlei Einnahmen generieren¹⁾, können die Mehrkosten nur zum Teil mit Mehreinnahmen kompensiert werden. Immerhin können diese Gebühreneinnahmen im Globalbudget 2019 - 2021 auf jährlich 5.3 Mio. Franken budgetiert werden, im Vergleich zu 4 Mio. Franken im Jahr 2011 und 4.6 Mio. Franken im Globalbudget 2013 - 2015.

Bei den Hand in Hand arbeitenden Strafverfolgungsbehörden bestehen gegenseitige Abhängigkeiten. Die durch die Zunahmen der Verbrechens- und Vergehensfälle und deren zunehmende Komplexität verursachte Belastungssteigerung trifft nicht nur die Staatsanwaltschaft, sondern auch die Kantonspolizei. Inwiefern die Aufstockung der Staatsanwaltschaft die Belastung der Kantonspolizei verändert, ist schwer abzuschätzen. Es bestehen verschiedene Wechselwirkungen, die sich zum Teil gegenseitig aufheben²⁾. Neben aufwandsteigernden Mechanismen (z.B. Abarbeitung von Pendenzen) gibt es auch Aufwandminderungen (z.B. vermehrte Einvernahmeführung durch die Staatsanwaltschaft). Der Experte geht davon aus, dass die Kantonspolizei unter dem Strich schwerlich quantifizierbaren Mehraufwand zu spüren bekommt, weist aber auch darauf hin, dass keinesfalls von einem ähnlich grossen Erhöhungsbedarf wie bei der Staatsanwaltschaft auszugehen ist³⁾. Diese Frage wird erst näher beurteilt werden können, wenn die Ergebnisse des Projekts zur Optimierung der Schnittstelle zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft vorliegen bzw. die zusätzlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ihre Arbeit aufgenommen haben. Daher wird die Frage der Erhöhung der Personalkapazitäten bei der Kantonspolizei erst zu einem späteren Zeitpunkt gestellt werden.

Zum gleichen Schluss kommt der Experte auch bezüglich der Auswirkung auf die Gerichte. «Bei Gutheissung des staatsanwaltschaftlichen Ressourcenantrages ist mit einer Mehrbelastung insbesondere der erstinstanzlichen Gerichte, aber auch der Zwangsmassnahmen- und Beschwerdeinstanzen, zu rechnen. Wie hoch diese sein wird, lässt sich derzeit nicht sagen. Sicherlich aber wird eine 20%ige Stellenerhöhung der STAWA sich aus verschiedensten Gründen (z.B. Abbau der ao. STA und der Altlasten, vermehrte Einvernahmen durch STA) nicht 1:1 auf die Gerichte übertragen lassen.»⁴⁾.

¹⁾ Auch Mehrerträge aus der Intensivierung der Vermögensabschöpfung können hier nicht berücksichtigt werden.

²⁾ vgl. Situationsanalyse S. 16 f., Ziff. 3.

³⁾ vgl. Bericht Dr. Brunner, S. 12, zu Frage 4.

⁴⁾ Bericht Dr. Brunner, S. 10.

5. Rechtliches

Die nachfolgenden Beschlussesentwürfe unterliegen nicht dem Referendum. Es handelt sich um Beschlüsse nach Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1), gestützt auf welchen der Kantonsrat über die wichtigen Fragen der Globalbudgets entscheidet und den Voranschlag genehmigt. Gemäss Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c KV sind solche Beschlüsse von der fakultativen Volksabstimmung ausgenommen.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den nachfolgenden Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf 1**

Staatsanwaltschaft: Erhöhung der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf § 74 Absatz 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GO) vom 13. März 1977¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 18. Juni 2019 (RRB Nr. 2019/970), beschliesst:

1. Für die Staatsanwaltschaft werden ab 1. Januar 2020 zusätzliche Stellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Umfang von 550 Stellenprozenten geschaffen.
2. Die Staatsanwaltschaft verfügt ab dem 1. Januar 2020 über einen Etat für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte von insgesamt 2'600 Stellenprozenten.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
 Departementscontroller
 Staatsanwaltschaft (2)
 Gerichtsverwaltungskommission
 Departement des Innern
 Kantonspolizei
 Finanzdepartement
 Personalamt
 Amt für Finanzen
 Kantonale Finanzkontrolle
 Kantonale Pensionskasse Solothurn
 Parlamentscontroller
 Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 125.12.

8. **Beschlussesentwurf 2**

Bewilligung eines Zusatzkredites

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾ sowie §§ 57 und 59 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) vom 3. September 2003²⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 18. Juni 2019 (RRB Nr. 2019/970), beschliesst:

1. Der für die Globalbudgetperiode 2019 - 2021 «Staatsanwaltschaft» bewilligte Verpflichtungskredit (KRB Nr. SGB 0092/2018 vom 11. Dezember 2018) von Fr. 17'207'000.00 wird um den beantragten Zusatzkredit von Fr. 2'520'000.00 auf Fr. 19'727'000.00 erhöht.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
 Departementscontroller
 Staatsanwaltschaft (2)
 Gerichtsverwaltungskommission
 Departement des Innern
 Kantonspolizei
 Finanzdepartement
 Personalamt
 Amt für Finanzen
 Kantonale Finanzkontrolle
 Kantonale Pensionskasse Solothurn
 Parlamentscontroller
 Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 115.1.

Stawa 2018

Situations- und Bedürfnisanalyse der Staatsanwaltschaft Solothurn

Dieses Papier wurde durch die Staatsanwaltschaft Solothurn erarbeitet, im Zusammenhang mit ihrem Anliegen an die politischen Verantwortungsträger, ihre personellen Ressourcen zu erhöhen. Es deckt sich inhaltlich mit einem Entwurf für einen politischen Beschluss vom 6.7.2018 (B+E), welcher namentlich den Gerichten und der Polizei zur Kenntnis gebracht wurde.

1. Ausgangslage

Gemäss § 74 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GO; BGS 125.12) bestimmt der Kantonsrat die Anzahl der Staatsanwälte und wählt sie. Die Personaldotation der Staatsanwaltschaft Solothurn wurde letztmals im Hinblick auf die Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) im Jahr 2011 einer systematischen, jedoch bloss auf unsicheren Prognosen basierenden Überprüfung unterzogen und entsprechend aufgestockt. Im Jahr 2014 wurde dann erkannt, dass diese Dotation in zwei Bereichen offensichtlich ungenügend war: Wegen akuten Überlastungssituationen musste sowohl die Abteilung Olten als auch die kantonale Abteilung WOK (Wirtschaftsdelikte und Organisierte Kriminalität) dringlich um je eine Staatsanwaltschaftsstelle vergrössert werden. Mit dieser Aufstockung wurde die Staatsanwaltschaft gestützt auf die in den Jahren 2011 – 2013 gemachten Erfahrungen so ausgerüstet, dass sie die Geschäftslast bewältigen können sollte. Reserven wurden keine geschaffen.

Seither sind nun jedoch die Anforderungen an die Staatsanwaltschaft noch einmal signifikant und in nicht vorhersehbarem Ausmass angestiegen. Der Grund dafür liegt einerseits in einem Anstieg der Geschäftseingänge, namentlich der Anzeigen wegen Verbrechen und Vergehen. Zusätzlich ist die Bearbeitung der einzelnen Geschäfte wegen Veränderung rechtlicher und tatsächlicher Rahmenbedingungen komplexer und aufwendiger geworden. Obschon die Staatsanwaltschaft gute Leistungen erbrachte und die Planvorgaben bezüglich der Erledigungszahlen übertraf, konnte unter diesen Rahmenbedingungen seit 2014 ein kontinuierlicher Anstieg der Pendenzen nicht verhindert werden. Es besteht Handlungsbedarf.

2. Mehrbelastung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen

Folgende unterschiedliche Faktoren haben sich in den letzten Jahren verändert und damit zur Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft beigetragen.

2.1 Wirkung der schweizerischen Strafprozessordnung

Die schweizerische StPO trat per 1. Januar 2011 in Kraft. Heute wissen wir: Ihre volle Wirkung hat die StPO in den ersten Jahren noch nicht entfaltet. Sie wurde mit den Jahren immer stärker. Die Staatsanwaltschaft ist gesetzlich verpflichtet, sich dieser Entwicklung zu unterziehen. Sie muss deshalb einfachere Abläufe durch aufwendigere Prozesse ablösen.

2.1.1 Zunehmende Formalisierung

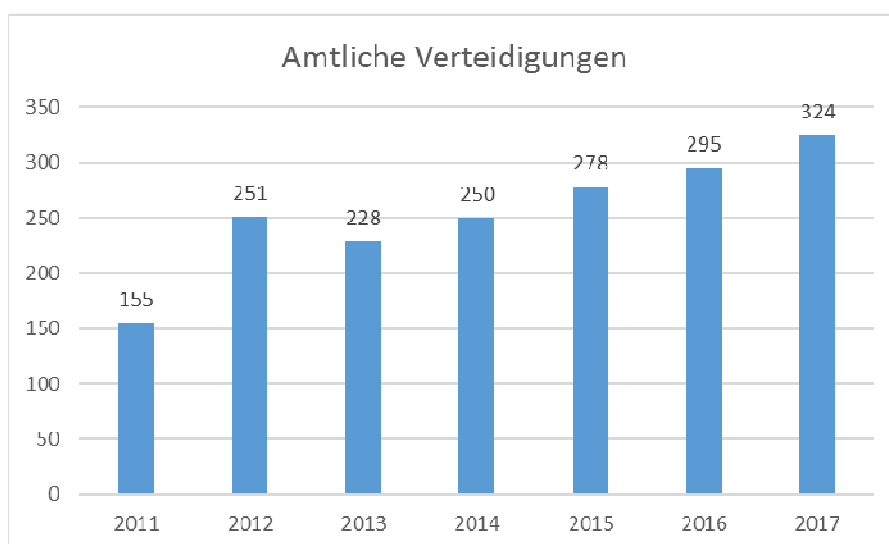
Exemplarisch kann dies im Bereich der Anordnung von Blutproben im Zusammenhang mit Strassenverkehrsdelinquenz und im Zusammenhang mit der Erfassung eines DNA-Profiles von tatverdächtigen Personen gezeigt werden. Die Frage, wann ein Automobilist aufgrund des Verdachts des Fahrens unter Drogen oder des Fahrens unter Alkoholeinfluss die Abnahme einer Blutprobe über sich ergehen lassen muss, ist in der Gesetzgebung des Bundes äusserst detailliert geregelt. Daher lag die Kompetenz zur Anordnung von Blutproben vor Erlass der StPO bei der Polizei und die Staatsanwaltschaft musste nur in jenen Fällen beigezogen werden, in welchen sich die Betroffenen nachhaltig weigerten und folglich entschieden werden musste, ob eine zwangsweise Blutentnahme verhältnismässig sei. Nach Inkrafttreten der Strafprozessordnung haben viele Staatsanwaltschaften die Frage, in welchen Fällen eine Blutprobe zu nehmen ist, mittels einer generellen Anordnung oder einer Allgemeinverfügung geregelt. Im Verlauf des Jahres 2017 hat sich nun herausgestellt, dass das Bundesgericht diese Art der Regelung nicht akzeptiert und verlangt, dass die Staatsanwaltschaft jeden einzelnen Vorfall vor Erhebung der Blutprobe prüfen und vorgängig über die Anordnung der Blutprobe entscheiden muss, damit diese ihren Beweiswert nicht verliert. Dies gilt auch dann, wenn die betroffene Person sich freiwillig mit der Durch-

führung der Blutprobe einverstanden erklärt und auch in all jenen Konstellationen, in denen aufgrund der Bundesgesetzgebung bezüglich des Erfordernisses einer Blutprobe keinerlei Ermessen besteht. Diese formalistische Gerichtspraxis hat dazu geführt, dass nun der Pikettstaatsanwalt pro Nacht durchschnittlich ein bis zwei solche Fälle abklären und entscheiden muss. Eine analoge Praxisänderung wurde auch im Bereich der Erstellung eines DNA-Profiles von tatverdächtigen Personen nötig. Alles in allem muss die Staatsanwaltschaft schon unter diesem Aspekt jährlich nun rund 700 zusätzliche Mal über die Recht- und Verhältnismässigkeit einer Blutprobe oder einer DNA-Profilierung entscheiden und diesbezüglich eine schriftlich begründete Verfügung erlassen.

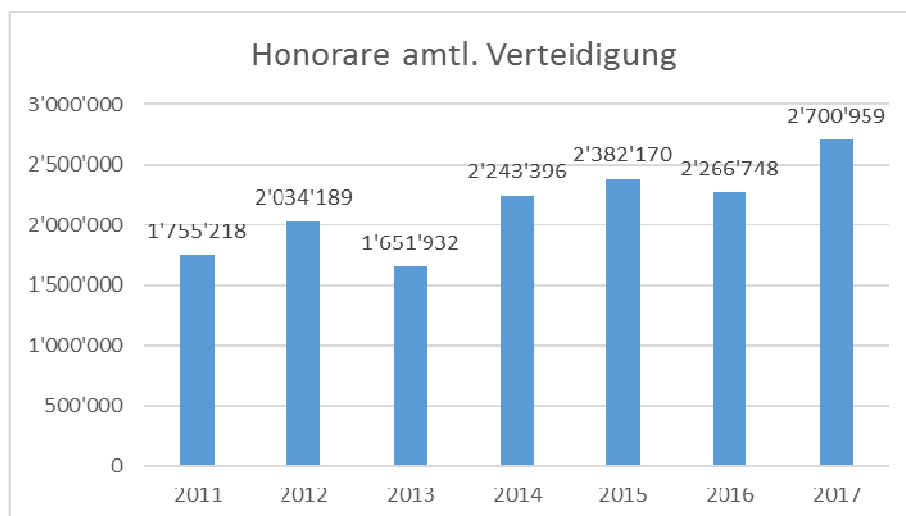
2.1.2 Zunahme des Verteidigungsaufwands

Auch in anderen Bereichen ist dokumentiert, wie die Wirkung der Strafprozessordnung im Verlauf der letzten Jahre signifikant zunahm. Diese Zunahmen werden in der Folge für einzelne Aspekte dargestellt, indem die jährliche Entwicklung aufgezeigt, und sodann der Durchschnittswert der Jahre 2011 bis 2013 (Mittelwert 11/13) jenem der Jahre 2015 – 2017 (Mittelwert 15/17) gegenübergestellt wird.

Relevant ist die Anzahl der amtlichen Verteidigungen. Diese Zahl zeigt, wieviele Verfahren die Komplexität aufweisen, damit die beschuldigten Personen Anspruch auf die unentgeltliche Zurverfügungstellung einer Verteidigung haben. Hier wurden im Jahr 2017 nahezu doppelt so viele Mandate erteilt als im Jahr 2011 und der Mittelwert 15/17 (299 Mandate) liegt um 42 Prozent höher als der Mittelwert 11/13 (211 Mandate). Eine Hochrechnung für das Jahr 2018 ergibt, dass hier eine weitere signifikante Steigerung zu erwarten ist. Es besteht ein direkter Zusammenhang mit dem neuen Landesverweisungsrecht, welches bewirkt, dass bei ausländischer Täterschaft schon bei relativ niederschwelliger Delinquenz eine amtliche Verteidigung notwendig wird und also sogar Personen, die das gar nicht wollen, zwangsweise eine amtliche Verteidigung beigeordnet werden muss.



Mehr Verteidiger stellen natürlich auch mehr Anträge und erheben mehr Rechtsmittel gegen Entscheide und Verfügungen der Staatsanwaltschaft. Dass die Verteidigungen nicht nur zahlenmässig zunehmen, sondern auch deutlich mehr Aufwand betreiben, ergibt sich aus der Zunahme der im Kanton Solothurn für amtliche Verteidigungen bezahlten Honorare. Hier beläuft sich die Steigerung der Mittelwerte (von CHF 1'813'780 auf CHF 2'449'959) auf 35 Prozent.

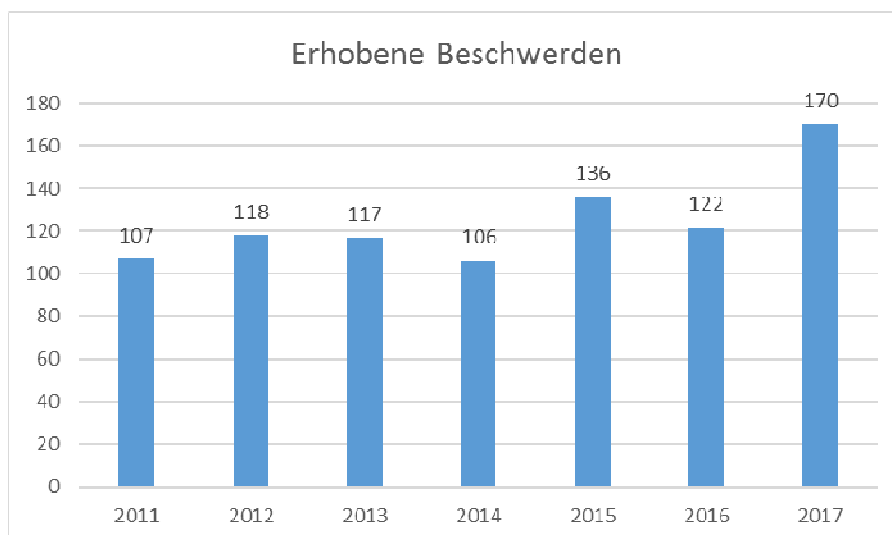


Da das amtliche Honorar im Regelfall für das gesamte Verfahren von den Gerichten bestimmt wird, ist in diesen Zahlen auch der für Gerichtsverfahren geleistete Aufwand enthalten. Präzise Zahlen für ausschliesslich im staatsanwaltlichen Untersuchungsverfahren entstandenen Verteidigungsaufwand gibt es lediglich für die mit Strafbefehl abgeschlossenen Verfahren. In diesem Bereich haben sich die Honorare der amtlichen Verteidigungen der Grössenordnung nach verdreifacht (Budget 2011: 400'000.- / Hochrechnung 2018: 1'190'000.- / für Budget 2019 vorgesehen: 1'200'000.-).

Es kann also festgestellt werden, dass der Aufwand der Verteidigung, welche die Aufgabe hat, sich einseitig und mit allen zulässigen Mitteln in den Dienst der beschuldigten Person zu stellen, massiv zugenommen hat und ein weiterer Ausbau zu erwarten ist. Mit dieser Feststellung soll keineswegs Kritik am sinnvollen und aus einer modernen Strafprozessordnung nicht wegzudenkenden Institut der amtlichen Verteidigung geübt werden. Es geht einzig um den sachlichen Hinweis darauf, dass ein Ausbau von Verteidigungsrechten halt auch entsprechenden Mehraufwand generiert.

2.1.3 Zunahme der Beschwerdeverfahren

Dass sich die Zunahme der Verteidigungen auch auf den Aufwand der Staatsanwaltschaft direkt auswirkt, ist naheliegend. Belegt werden kann es beispielsweise dadurch, dass auch die Anzahl der Beschwerden, die gemäss Art. 393 ff. StPO gegen alle Verfügungen und Verfahrenshandlungen erhoben werden können, zugenommen hat. Die Zunahme vom Mittelwert 11/13 (114 Beschwerden) zum Mittelwert 15/17 (143) beträgt 25 Prozent.



2.2 Mehrbelastung zufolge strengerer Bestrafung

Zumindest für den Kanton Solothurn ist festzustellen, dass gleiche widerrechtliche Verhaltensweisen in den letzten Jahren strenger bestraft werden als dies in den Jahren 2011 – 2013 der Fall war.

2.2.1 Durch Gesetzgebung und Auslegung verursachte Verschärfungen

Dies ist in verschiedenen Bereichen auf gesetzliche Änderungen zurückzuführen. Beispielsweise führte die Einführung des Rasertatbestandes gemäss Art. 90 Abs. 3 und 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) im Jahr 2013 dazu, dass danach auch die Strafen für weniger gravierende Geschwindigkeitsexzesse gegen oben angepasst werden mussten. Und der Beitritt der Schweiz zur Lanzarote-Konvention (Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch; SR 0.311.40) führte per 1. Juli 2014 zu einer Verschärfung des Tatbestands der Pornografie. Auch ist eine allgemeine Verschärfung der Gerichtspraxis hin zu strengeren Strafen festzustellen. Dies vor dem Hintergrund einer Rechtsprechung, welche sehr hohen Wert auf objektive Aspekte legt und tendenziell verlangt, dass der gesetzliche Strafraum bereits durch ein einziges sehr schweres Delikt voll ausgeschöpft werden müsse.

Eine Kombination dieser Ursachen liegt im Bereich des unberechtigten Bezugs von Sozialhilfe- und Sozialversicherungsleistungen vor. Etliche unkorrekte Verhaltensweisen von Leistungsbezüglern, die früher bloss unter spezialgesetzliche Tatbestände fielen und im Bereich der Sozialhilfe als Übertretungen bestraft wurden, sind gestützt auf eine neuere Bundesgerichtspraxis (vgl. Bundesgerichtsentscheid 6B_542/2012 vom 10. Januar 2013) heute als Betrug im Sinne von Art. 146 StGB zu bestrafen. Zudem wurde hier per 1. Oktober 2016 der neue Tatbestand des unrechtmässigen Bezugs von Sozialleistungen (Art. 148a StGB) geschaffen, dessen Verletzung durch ausländische Täterschaft die obligatorische Landesverweisung nach sich zu ziehen hat. In diesem Bereich führt die neue Rechtslage zu einem ganz erheblichen Mehraufwand: Während aus diesen Verfahren früher nur in einzelnen Fällen Strafen ausserhalb des Strafbefehlsverfahrens resultierten, waren per 30. April 2018 hier bereits 13 Verfahren hängig, welche nach aktueller Einschätzung in einer Anklage münden werden.

2.2.2 Verschärfung zufolge Schwerpunktsetzung durch die Staatsanwaltschaft

Die meisten Verschärfungen werden der Staatsanwaltschaft, deren Prozesse sich nach dem engmaschigen Bundesrecht richten und die die gesetzlichen und gerichtlichen Vorgaben selbstverständlich zu vollziehen hat, ohne ihr Zutun vorgegeben. Einen gewissen Einfluss hat aber auch die Schwerpunktsetzung, welche die Staatsanwaltschaft Solothurn verfolgt. Sie setzt ihre Ressourcen nach Kräften in jenen Bereichen ein, die für die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger von zentraler Bedeutung sind. So hat sie im Kampf gegen ausländische Einbrecherbanden vor den Gerichten gezielt eine angemessene Bestrafung erstritten, weshalb im Kanton Solothurn ein an einem einzigen Einbruch in ein Wohnhaus beteiligter «Kriminaltourist» mit einer Freiheitsstrafe von rund einem Jahr rechnen muss, während er in anderen Kantonen auf eine deutlich mildere Strafe hoffen dürfte (vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft Solothurn für das Jahr 2016, https://www.so.ch/fileadmin/internet/bjd/bjd-stawa/pdf/Geschaeftsberichte/Gesch%C3%A4ftsbericht_2016.pdf). Diese Praxis führt zu einem erheblichen Mehraufwand (Anklagen statt Strafbefehlsverfahren, mehr Untersuchungsaufwand, weniger Bereitschaft zu Kooperation), der sich langfristig jedoch gesellschaftlich lohnt. Nur so kann eine gewisse Abschreckungswirkung erzielt werden. Denn es ist, etwas salopp ausgedrückt, anzunehmen, dass die Verurteilung zu einer bedingten Geldstrafe auf einen ausländischen Einbrecher eine ähnliche Wirkung erzielt, wie eine höfliche Einladung, doch wiederzukommen.

Einen weiteren Schwerpunkt setzt die Staatsanwaltschaft im Bereich der Delikte gegen Leib und Leben. Entsprechend dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz setzt sie zur Aufklärung von Kapitaldelikten alle prozessual zulässigen Mittel ein, um die Täterschaft zur Rechenschaft ziehen zu können. Vermehrt muss hier zu einschneidendsten und aufwendigsten Fahndungsmassnahmen gegriffen werden. Solche Verfahren zu führen, ist enorm zeitintensiv. Daher muss hierfür schon bisher ein Staatsanwalt im Umfang von 50 Prozent entlastet werden.

Und schliesslich bekämpft die Staatsanwaltschaft Solothurn auch den Menschenhandel im Rotlichtmilieu und damit den modernen Sklavenhandel aktiv. Auch das sind Verfahren, die häufig sehr aufwendig sind, weil die Staatsanwaltschaft viele Einvernahmen selber führen muss und weil nicht selten Ausländermittlungen damit verbunden sind.

In all diesen Bereichen könnte die Staatsanwaltschaft sich und die ebenfalls davon betroffene Kantonspolizei schonen, wenn sie nach dem Primat der Aufwandminimierung funktionieren und über spezifische Hinweise hinwegsehen würde. Dies wäre jedoch fatal. Die Staatsanwaltschaft soll ihre Ressourcen verhältnismässig einsetzen können und nicht nach dem Prinzip «Die Kleinen fängt man und die Grossen lässt man laufen» handeln müssen. Entsprechend muss sie mit genügend Ressourcen ausgestattet sein, um diese in solch sensible Deliktskategorien investieren zu können.

2.3 Mehraufwand im Zusammenhang mit dem neuen Landesverweisungsrecht

Mit den am 1. Oktober 2016 in Kraft getretenen Art. 66a ff. StGB wird die strafrechtliche Landesverweisung neu und detailliert geregelt. Seither ist es Sache des Strafrichters, ausländische Personen, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, des Landes zu verweisen. Bei gewissen Delikten (vgl. Art. 66a StGB) ist die Landesverweisung obligatorisch anzuordnen, ausser diese bewirke für den Ausländer einen schweren persönlichen Härtefall. Bei allen anderen Verbrechen und Vergehen ist die Landesverweisung fakultativ möglich (vgl. Art. 66b StGB). Die Strafbehörden haben infolgedessen bei sämtlichen durch Ausländer begangenen Verbrechen und Vergehen die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen einer Landesverweisung zu prüfen und darüber zu befinden. Das neue Landesverweisungsrecht verursacht Mehraufwand in folgenden Bereichen:

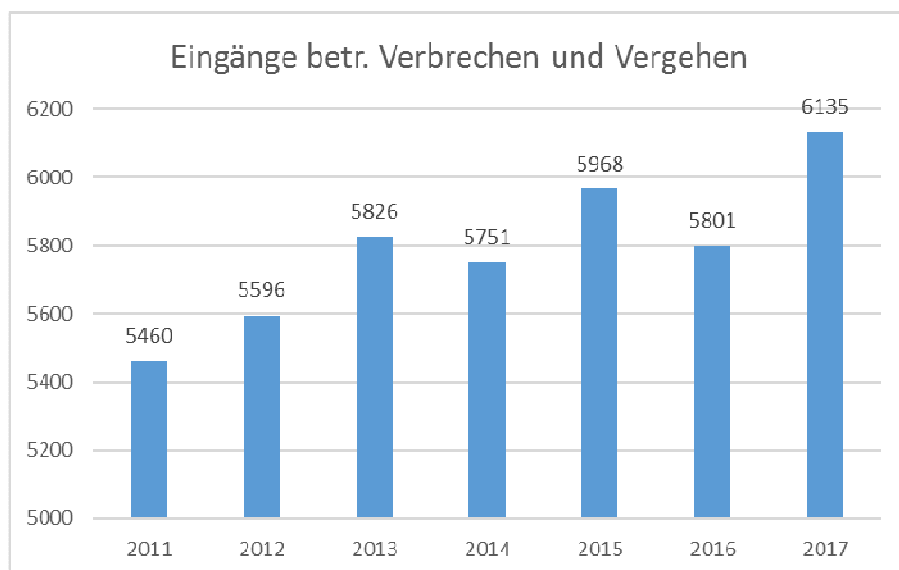
- Die Verantwortung für die Prüfung einer möglichen Landesverweisung, deren Angemessenheit und teilweise auch deren faktische Vollziehbarkeit wurde von den fremdenpolizeilichen Behörden auf die Strafbehörden verschoben.
- Sämtliche möglicherweise von einer Landesverweisung betroffenen Personen müssen von Anfang an notwendig verteidigt sein. Dies selbst dann, wenn es sich um Kriminaltouristen handelt, welche im Unterschied zu den in der Schweiz wohnhaften Ausländern von einer Landesverweisung ungleich weniger stark betroffen sind.
- Die Anordnung von Landesverweisungen im Strafbefehlsverfahren ist ausgeschlossen. Sobald die konkrete Möglichkeit besteht, dass das Gericht eine Landesverweisung anordnen wird, muss der Fall vollständig ermittelt und Anklage geführt werden.
- Für in der Schweiz wohnhafte Ausländer hat die drohende Landesverweisung in vielen Fällen eine massiv einschneidendere Auswirkung als die drohende Hauptstrafe (z. Bsp. eine bedingte oder eine unbedingte Freiheitsstrafe). Daher kann in solchen Fällen keinerlei Geständnisbereitschaft oder anderweitige Kooperation der beschuldigten Personen erwartet werden. Dies führt wiederum dazu, dass vermehrt aufwendig Beweis geführt werden muss. Bereits sind Fälle aktenkundig, in denen aufgrund der Landesverweisung kein abgekürztes Verfahren zustande kam, und zu erwarten ist, dass der Instanzenzug ausgeschöpft wird.

Es ist klar, dass das neue Landesverweisungsrecht einen grossen Mehraufwand verursacht. Präzise eingeschätzt werden kann dieser indes nach wie vor nicht. Zu unsicher ist die Rechtslage, gibt es doch zu zentralen Fragen schweizweit noch keine oder dann - namentlich zum Verhältnis des Freizügigkeitsabkommens (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21.06.1999, FZA, SR 0.142.112.681) zum Landesrecht - widersprüchliche oberinstanzliche Urteile. Auch konnten bisher tendenziell erst die einfacheren Verfahren mit Landesverweisung vor Gericht gebracht werden und fehlt es noch an Erfahrung im komplexeren Bereich.

2.4 Zunahme der Geschäftslast

Unabhängig von den geschilderten Veränderungen ist eine Zunahme der Geschäftseingänge zu verzeichnen. Von zentraler Bedeutung ist diesbezüglich nicht die Gesamtanzahl der eingegangenen Geschäfte, welche sich im Jahr 2017 auf 34'861 beschuldigte Personen belief und damit gut 16 Prozent über dem Planwert von 30'000 Beschuldigten lag. Diese Zahl enthält zu einem grossen Teil Übertretungsverfahren, deren Zunahme angesichts der Masse zwar auch eine nicht zu unterschätzende Belastung darstellt, welche jedoch mit einer verhältnismässig geringfügigen Veränderung der Personalsituation aufgefangen werden kann.

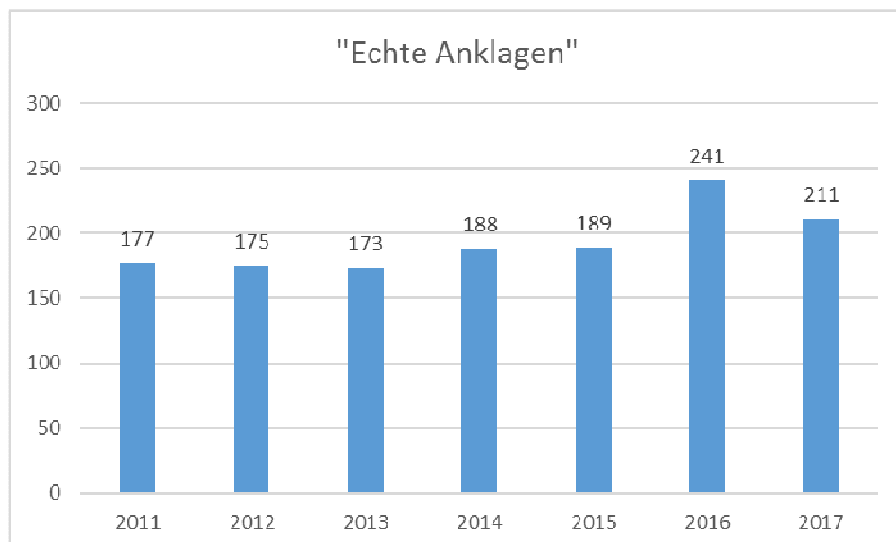
Deutlich signifikanter für die Gesamtbelastung der Staatsanwaltschaft sind die Verfahrenseingänge bei den Verbrechen und Vergehen, den schwereren Deliktskategorien. Diese beliefen sich im Jahr 2017 auf den Rekordwert von 6'135 beschuldigten Personen und liegen damit rund 11,5 Prozent über dem Planwert von 5'500. Da diese Zunahme nicht zufällig sein dürfte, sondern mit dem Bevölkerungswachstum, der Steigerung der Mobilität und weiteren gesellschaftlichen Veränderungen – beispielsweise, dass die Gesellschaft das Strafrecht zunehmend als unabdingbares Element jeder Problemlösung erachtet – zusammenhängt, muss hier mit einer weiteren Steigerung gerechnet werden. Eine Hochrechnung per 31. Mai 2018 ergibt, dass der Vorjahreswert im laufenden Jahr erneut um mehrere Prozent übertroffen werden dürfte.



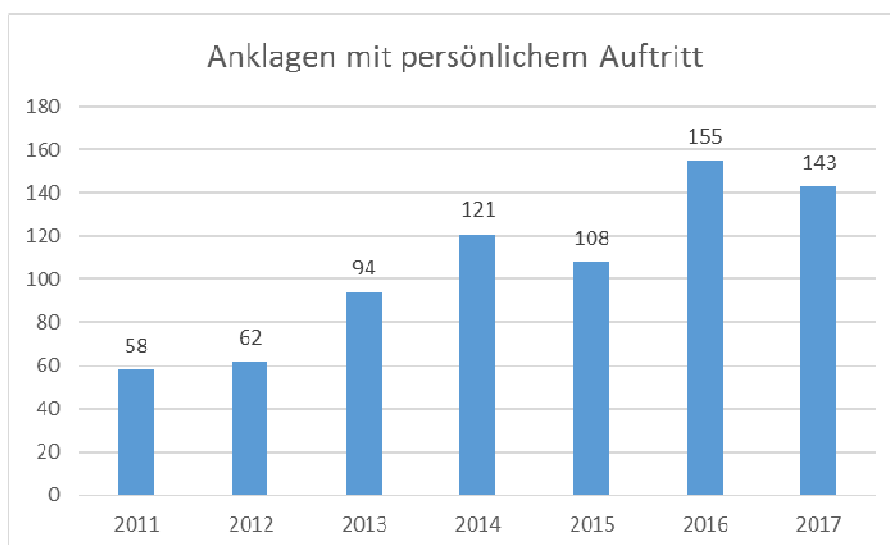
Aber nicht nur das zahlenmässige Anwachsen der Eingänge ist belegbar. Auch die Tatsache, dass der durchschnittliche Aufwand pro Verfahren deutlich angestiegen ist, kann durch Zahlen untermauert werden. Messbar ist dieser Mehraufwand nicht direkt, hingegen gibt es Parameter mit deutlichem Indizienwert:

2.4.1 Zunahme der Anklagen

Die Anzahl der Verfahren, welche weder einzustellen sind, noch mit Strafbefehl abgeschlossen werden können, sondern zu einer Anklage vor Gericht führen, ist ein deutlicher Hinweis darauf, wieviele Verfahren überdurchschnittlich aufwendig sind. Um auch in diesem Bereich die tendenziell einfacheren Verfahren auszuschliessen, wird hier nicht auf das Total der Anklagen (2015: 339, 2016: 398, 2017: 480) Bezug genommen, sondern lediglich auf die Anzahl der sogenannten «echten Anklagen». Dabei handelt es sich um jene Anklagen, bei welchen es nicht lediglich um ein Festhalten an einem Strafbefehl geht, nachdem Einsprache gegen diesen erhoben wurde. Der Vergleich der Mittelwerte 11/13 (175) und 15/17 (214) ergibt hier eine Steigerung von gut 22 Prozent:



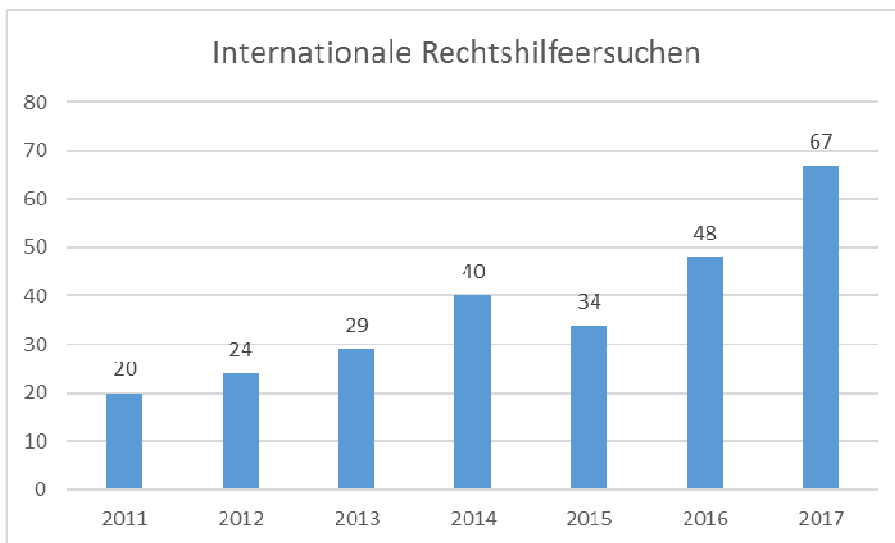
Noch deutlicher ist die Steigerung bei den aufwendigsten Geschäften, nämlich jenen Verfahren, die eine persönliche Anklagevertretung durch die Staatsanwältin oder den Staatsanwalt vor den Schranken des Gerichts erfordern. Gemäss Art. 337 Abs. 3 und 4 StPO ist dies der Fall, wenn eine Strafe von mehr als einem Jahr oder eine freiheitsentziehende Massnahme beantragt wird, oder wenn das Gericht die Staatsanwaltschaft in anderen Fällen zur persönlichen Anklagevertretung verpflichtet. Hier ergibt der Vergleich des Mittelwerts 11/13 (71 Anklagen) mit dem Mittelwert 15/17 (135 Anklagen) eine Steigerung von eindrücklichen 90 Prozent. Es ist naheliegend, dass einer derartigen Aufwandsteigerung mit einer deutlichen Verbesserung der Ressourcen Rechnung getragen werden muss.



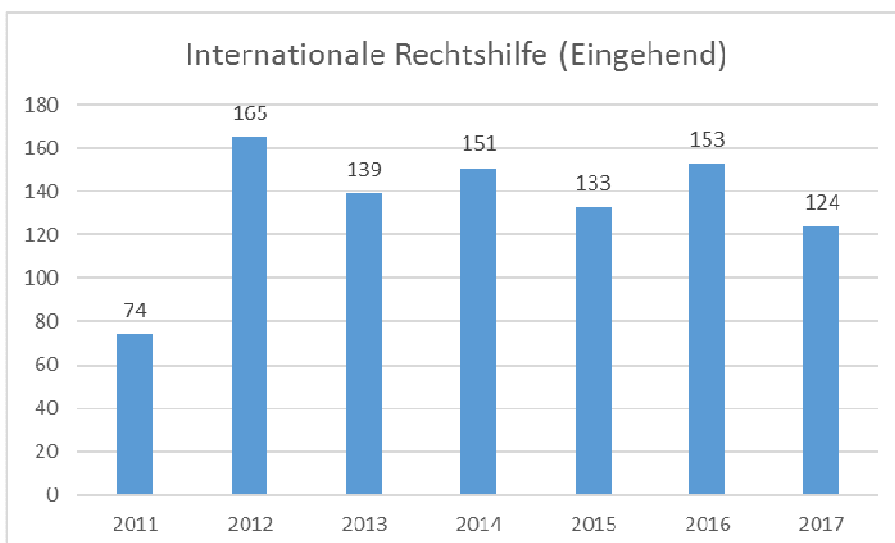
2.4.2 Weitere Kennziffern

Dass die einzelnen Verfahren durchschnittlich einen deutlich höheren Aufwand generieren zeigt sich auch an weiteren Kennziffern. Die fortlaufende technische Entwicklung und die Personenfreizügigkeit führen in vermehrtem Masse dazu, dass ausländische Strafverfolgungsbehörden rechtshilfeweise um Unterstützung bei den hiesigen Ermittlungen ersucht werden müssen. Zunehmend muss auch für relativ wenig gravierende Delikte der Weg der internationalen Rechtshilfe beschritten werden. Exemplarisch kann darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen von betrügerischen Handlungen oftmals Auslandabklärungen nötig sind. Gleiches gilt für Daten, die in Zusammenhang mit Straftaten erhoben werden müssen, die über die sozialen Medien (Facebook, Instagram, etc.) begangen werden. Aber auch für die Untersuchung schwerer Delikte gegen Leib und Leben stehen zunehmend bessere Gefässe zur Verfügung, die eine bessere internationale Vernetzung gewährleisten (Interpol, Europol, Eurojust, Verbesserung des weltweiten Netzes von Polizeiattachés). Die vereinfachten Wege tragen fraglos auch dazu bei, dass vermehrt Rechtshilfe in Anspruch genommen wird. Zu berücksichtigen ist dabei, dass namentlich auch die osteuropäischen Staaten mittlerweile als relativ zuverlässige Partner wahrgenommen werden, was dazu führt, dass in den letzten Jahren vermehrt Rechtshilfeersuchen an deren Strafverfolgungsbehörden gestellt wurden, was zuvor mit Blick auf die ausgesprochen bescheidenen Erfolgsaussichten unterlassen worden war.

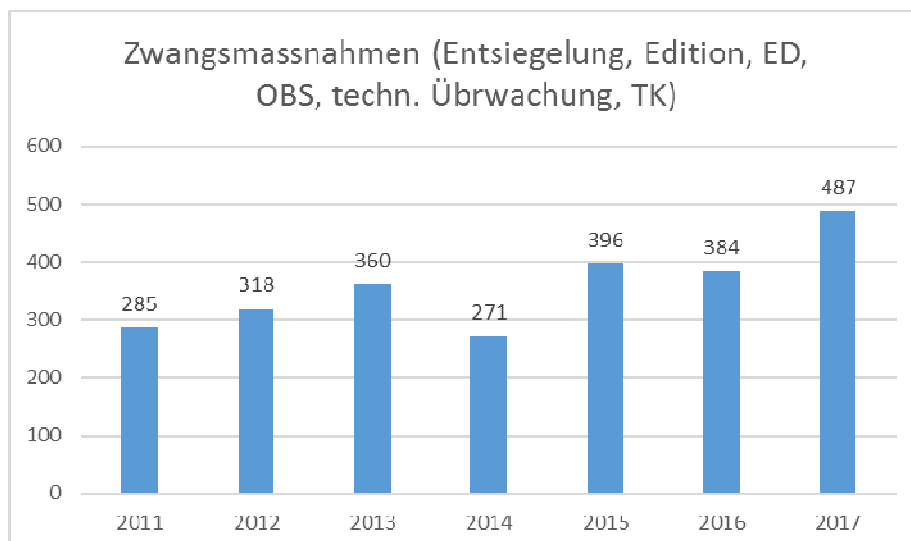
So hat sich die Anzahl der vom Kanton Solothurn an das Ausland gestellten internationalen Rechtshilfeersuchen im Vergleich der Dreijahresmittel etwas mehr als verdoppelt.



Auch der Aufwand für die eingehenden Rechtshilfeersuchen bewegt sich auf einem anhaltend sehr hohen Niveau. Der Vergleich der Dreijahresmittel 11-13 mit 15-17 ergibt hier zwar lediglich eine Steigerung von 8,7 Prozent. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine eklatante Steigerung zwischen dem Jahr 2011 und 2012 eintrat und hiernach die jährlichen Eingänge konstant ungefähr doppelt so hoch blieben, als dies vor 2012 der Fall war.

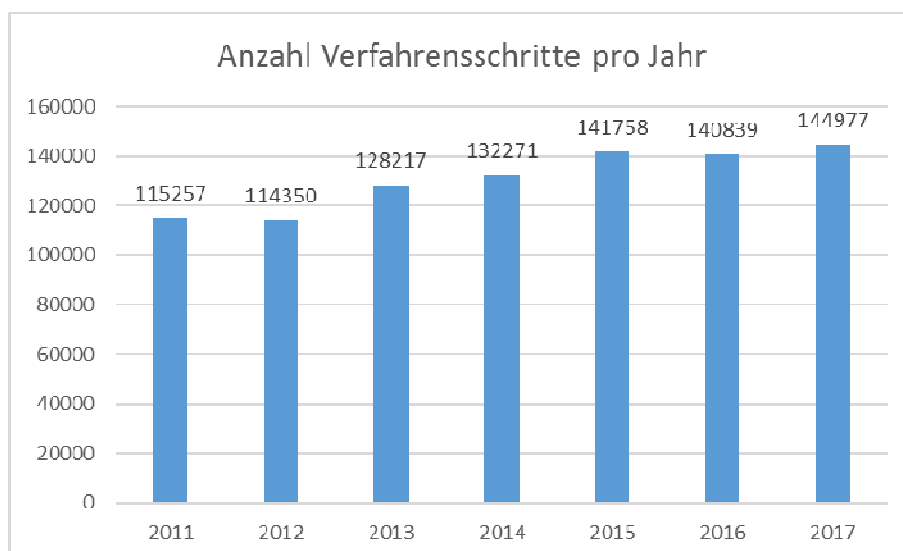


Auch der Aufwand für die Anordnung und Durchführung von Zwangsmassnahmen wächst. Die Zunahme der Anzahl der nicht freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen (Entsiegelungsverfahren, Editionsverfügungen, technische Überwachungen, etc.) beträgt vom Mittelwert 11/13 (321) zum Mittelwert 15/17 (422) knapp einen Drittel. Sehr stark zugenommen haben die Editionsverfügungen, beispielsweise weil vermehrt Videoaufnahmen aus dem öffentlichen Raum für die Klärung von Straftaten beigezogen werden müssen. Prozentual am stärksten ist die Zunahme der Fälle, in welchen die Staatsanwaltschaft nach Durchführung einer Hausdurchsuchung beim Zwangsmassnahmengericht um Entsiegelung der sichergestellten Gegenstände ersuchen muss.



Nicht in vorstehende Statistik eingeflossen ist der Anwendungsbereich der verdeckten Ermittlung gemäss Art. 285a ff. StPO. Diese äusserst aufwendige Beweiserhebungsmethode wird nur im Zusammenhang mit sehr schweren Verbrechen eingesetzt und nur dann, wenn es aufgrund der Komplexität der Situation notwendig ist. Zahlenmässig betrifft sie nur sehr wenige Fälle. Die aus ihrem Einsatz für die Staatsanwaltschaft resultierende Mehrbelastung ist indessen sehr gross. Zur Illustration kann lediglich darauf hingewiesen werden, dass diese geheime Überwachungsmassnahme vor dem Jahr 2012 im Kanton Solothurn nie zum Einsatz kam.

Die zunehmende Komplexität der einzelnen Verfahren spiegelt sich teilweise auch in der Anzahl der in der Geschäftsverwaltungsapplikation Juris hinterlegten einzelnen Verfahrensschritte. Die Schweizerische Strafprozessordnung hält die Staatsanwaltschaft dazu an, im Rahmen eines Verfahrensprotokolls alle wesentlichen Verfahrenshandlungen zu dokumentieren (Art. 77 StPO, Art. 100 StPO). In der solothurnischen Praxis wird dies unter anderem in Form einer sorgfältigen Führung eines Verfahrensjournals umgesetzt, das auf den Einträgen in der Geschäftsverwaltungsapplikation Juris beruht. Der Anstieg der die Verfahren wegen Verbrechen und Vergehen betreffenden Verfahrensschritte beträgt in Bezug auf die Mittelwerte 11/13 (119'274 Schritte) und 15/17 (142'524 Schritte) rund 20 %. Dabei ist anzumerken, dass dieser Wert per 31. Mai 2018 bereits wieder gut 5 % höher liegt als zum gleichen Zeitpunkt des Vorjahres.



2.5 Bemessung und Wirkung der Mehrbelastung

Unter Berücksichtigung der geschilderten Umstände muss anerkannt werden, dass die Belastung der Staatsanwaltschaft Solothurn im Vergleich zu den Jahren 2011/2013 stark zugenommen hat. Alles in Allem dürfte sich die Zunahme im Bereich zwischen einem Viertel und einem Drittel, das heisst bei ca. 30% bewegen. Es ist naheliegend, dass die Staatsanwaltschaft diesen Mehraufwand nicht ohne zusätzliche Ressourcen erbringen kann. Seit Herbst 2016 war sie daher gezwungen, dem Regierungsrat diverse Entlastungsmassnahmen zu beantragen. Zuerst erfolgten diese lediglich punktuell und zurückhaltend, mussten dann aber kontinuierlich gesteigert werden. Aktuell sind im Zusammenhang mit Entlastungsmassnahmen ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Umfang von 300 Stellenprozenten eingesetzt. Dies zum Teil zwecks allgemeiner Entlastung der Abteilungen Solothurn und Olten, zum Teil gezielt zur Stärkung der Bemühungen zur Aufklärung von Kapitaldelikten und um den Mehraufwand aufzufangen, der im Bereich Sozialversicherungs- und Sozialhilfebetrug anfällt.

Temporäre Entlastungsmassnahmen bergen jedoch diverse Schwierigkeiten. Einerseits ist es nicht einfach, qualifiziertes Personal zu finden, welches bereit ist, eine bloss zeitlich befristete Stelle anzutreten. Sodann besteht die Gefahr, dass die bloss befristet angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Staatsanwaltschaft wieder verlassen, wenn sie andernorts eine sichere Anstellung finden. So besteht die Gefahr, dass der durch die notwendige Einarbeitung und die Fallübergaben entstehende Mehraufwand die Effizienz der Entlastungsmassnahmen in Frage stellen. Daher ist bei der Einsetzung von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten Zurückhaltung geboten und sie ist grundsätzlich nur geeignet, vorübergehende Probleme anzugehen. Auf dauerhaft veränderte Verhältnisse muss mit dauerhaften Lösungen reagiert werden.

Eine nachhaltige Problemlösung ist auch aus Sorge um die gesundheitliche Situation der Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft angezeigt (vgl. § 209 des Gesamtarbeitsvertrages; GAV; BGS 126.3). Überlastungsbedingte Erkrankungen müssen nach Kräften verhindert werden. Die Staatsanwaltschaft hat viele hoch motivierte und einsatzfreudige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese sind ohne weiteres bereit, Sondereinsätze zu leisten und phasenweise zu Gunsten der beruflichen Aufgabenerfüllung sehr einschneidende Beeinträchtigungen ihres Privatlebens in Kauf zu nehmen. Aber wenn trotz Aneinanderreihung von Sondereinsätzen keine Erleichterung der Belastung eintritt, kommen sich die Mitarbeiter vor wie in einem Hamsterrad. Ein langfristiges Ungleichgewicht von Belastungen und Ressourcen macht krank. Aufgrund deutlicher Überlastungssignale - beispielsweise haben sich Mitarbeiter an eine Vertrauensperson in der Justizkommission gewandt um auf die Überlastung hinzuweisen - hat die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft beschlossen, ab Herbst 2017 eine Job-Stress-Analyse der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz durchzuführen und diesen Prozess extern begleiten zu lassen. Dabei handelt es sich um eine fundierte Bedarfsermittlung zum Stressniveau und der Zufriedenheit der Mitarbeitenden, welche einen detaillierten Überblick über die Einflussfaktoren auf die Gesundheit der Mitarbeitenden in einem Unternehmen gibt, und es der Führung ermöglicht, gezielte Massnahmen zur Verbesserung des Wohlbefindens und der Leistungsfähigkeit der Mitarbeitenden zu ergreifen. Diese Analyse hat für die Staatsanwaltschaft einen Job-Stress-Index ergeben, der deutlich schlechter ist als der schweizerische Durchschnitt. Die Ursachen dafür sind natürlich vielfältiger Art und es wurden von den Mitarbeitern auch viele Ideen und Wünsche vorgebracht, wie die Situation verbessert werden könnte. Ein Resultat war jedoch augenfällig: Eine sehr schwere Belastung stellt der hohe Zeitdruck dar und die Forderung, die Arbeitslast auf mehr Köpfe verteilen zu können, erwies sich als ganz zentrales Anliegen dieser Analyse (Originalton: «Mehr Personal / Stellenprozente», «Mehr Personal auf allen Stufen», «Totale Überlastung wahr- und ernstnehmen»).

Der übermässige Arbeitsdruck belastet nicht nur die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern auch das Kader der Staatsanwaltschaft. Hier dürfte ein Zusammenhang damit bestehen, dass bei den vergangenen Aufstockungen dem Aspekt nicht Rechnung getragen wurde, dass mit der Vergrösserung des Teams auch der Führungsaufwand (z. Bsp.: Mitarbeitergespräche, Pendenzkontrollen, Coachings) wächst.

2.6 Innerbetriebliche Optimierungen nur beschränkt möglich

Die Staatsanwaltschaft überprüft sowohl ihre internen als auch die externen Abläufe laufend und bemüht sich um möglichst hohe Effizienz. Ihre Organisation in drei operative Abteilungen - Abteilung Wirtschaftsdelikte und organisierte Kriminalität, Abteilung Solothurn mit dem auf Strassenverkehrsverhandlungen spezialisierten Fachbereich Traffic, Abteilung Olten mit dem Fachbereich NESTRA (Nebenstrafrecht) - welche das Massengeschäft administrativ weitgehend über die zentralen Dienste abwickeln können, hat sich bewährt und ist bestens eingespielt. Ebenfalls eingespielt ist das Fallzuteilungssystem innerhalb der einzelnen Abteilungen und Bereiche, welches Wert darauflegt, dass alle Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eines bestimmten Bereichs mit allen dort tätigen Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamten zusammenarbeiten. Der damit verbundene Verzicht auf fixe Zweierteams führt zu einem stetigen Wissensaustausch innerhalb des ganzen Teams, bewirkt eine Vereinheitlichung der Vorgehensweisen und macht die Arbeit interessanter. Obschon dieses System von den Mitarbeitenden eine hohe Flexibilität und die Bereitschaft zur regelmässigen Auseinandersetzung und Hinterfragung der optimalen Arbeitsteilung zwischen Staatsanwälten und Untersuchungsbeamten erfordert, ist es unter dem Strich doch äusserst effizient und stösst auch bei den Mitarbeitenden grundsätzlich auf sehr hohe Akzeptanz¹.

Hohen Wert legt die Staatsanwaltschaft sodann auf das Schritthalten mit der Entwicklung. So bestehen digitale Schnittstellen sowohl zur Polizei als auch zu den Gerichten. Auch konnte im Jahr 2017 die Suche nach amtlichen Anwälten durch ein funktionstüchtiges Verteidigerpikett vereinfacht werden. Zudem wird darauf geachtet, dass die mit zunehmender Dauer immer weitergehend nötige interne Spezialisierung möglichst effizient sichergestellt wird. Für gewisse Aufgaben, namentlich wo das Mengengerüst dies rechtfertigt, sind eigene Fachbereiche ausgeschieden. Bei anderen Fragen wird das nötige Knowhow durch Schaffung von Kompetenzzentren sichergestellt: Einige Mitarbeitende erwerben sich zu einem bestimmten Thema laufend das nötige Wissen und stehen den anderen dann bei Bedarf unterstützend zur Seite.

Auch im Zusammenhang mit der Job-Stress-Analyse bestand ein wichtiges Ziel darin, herauszufinden, ob eine innerbetriebliche Steigerung der Leistungsfähigkeit möglich ist. Ansatzpunkte zur Vermeidung unnötiger Arbeit oder zur Verschlinkung der Abläufe ergaben sich jedoch kaum. Dies verwundert nicht, ist die Staatsanwaltschaft Solothurn als junge Organisation doch von Anfang an sehr schlank aufgebaut worden und hat zufolge Fremdsteuerung des anfallenden Arbeitsaufwandes kaum Möglichkeiten der Arbeitsvermeidung. Soweit die Staatsanwaltschaft in den Bereichen Aufklärung von Kapitaldelikten, Abschreckung ausländischer Einbrecher und Bekämpfung des Menschenhandels zufolge Schwerpunktsetzung einen gewissen - bei einer rein auf Aufwandvermeidung fokussierten Arbeitshaltung teilweise vermeidbaren - Aufwand leistet, steht diesem ein grosser gesellschaftlicher Nutzen gegenüber, welcher nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. In den anderen Bereichen ist eine Reduktion des Ermittlungsaufwandes bei der Staatsanwaltschaft vielfach nicht möglich, weil dieser ansonsten lediglich verlagert, sprich auf die anderen Strafbehörden (Polizei, Gerichte) verschoben würde. Von den bestehenden Möglichkeiten, den Aufwand auf verantwortliche Weise zu reduzieren, macht die Staatsanwalt-

¹¹ Die Frage, ob die Bildung von fixen Zweierteams besser wäre, wurde im Rahmen der in den Jahren 2007/2008 erfolgten Organisationsüberprüfung der Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn überprüft. Die Experten des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern kamen auf S. 17 f. des Berichts vom 21.09.2007 zum Schluss, dass beide Systeme aus betriebswirtschaftlicher Sicht mehr oder weniger gleichwertig seien.

schaft Solothurn indessen rege Gebrauch. Exemplarisch kann hier auf den breiten Einsatzbereich des abgekürzten Verfahrens verwiesen werden. Wenn der wesentliche Sachverhalt ermittelt ist und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wird der Abschluss eines Deals mit der Verteidigung und die damit zusammenhängende Entlastung aller Strafbehörden aktiv angestrebt (vgl. dazu insbesondere den Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft Solothurn an den Regierungsrat über das Jahr 2014, S. 3 f., https://www.so.ch/fileadmin/internet/bjd/bjd-stawa/pdf/Geschaeftsberichte/Geschaeftsbericht_2014.pdf).

Insgesamt sind daher durch zusätzliche innerbetriebliche Optimierungen realistischerweise kaum relevante Einsparungen möglich.

2.7 Zusätzlicher Personalbedarf

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Entwicklungen der letzten Jahre für die Staatsanwaltschaft eine Aufwandsteigerung von rund 30 Prozent bewirken. Durch innerbetriebliche Optimierungen kann höchstens ein kleiner Teil davon aufgefangen werden. Eine Erhöhung der Ressourcen ist in dieser Situation unumgänglich. Unter Berücksichtigung der finanziellen Situation des Kantons Solothurn ist bei der Bewilligung von Mehrausgaben grosse Zurückhaltung zu üben. Daher soll das Personalgerüst insgesamt nur um knapp 20 % erhöht werden. Auf Stufe Staatsanwältinnen/Staatsanwälte liegt der aktuell bewilligte Etat unter Einberechnung des Oberstaatsanwalts und seiner Stellvertreterin bei 2'250 Stellenprozenten und es ist eine Erhöhung um 450 Stellenprozente nötig. Daneben ist vorgesehen, im Rahmen des Globalbudgets auch den Mittelbau (Untersuchungsbeamtinnen und –beamte) um 450 und das Sekretariat um 300 Stellenprozente zu erhöhen. Damit wird sichergestellt, dass der Betrieb der Staatsanwaltschaft in geordneten Bahnen weitergeführt und dem Anspruch der Mitarbeiter auf Schutz vor chronischer Überlastung Rechnung getragen werden kann. Nicht erwartet werden darf indessen ein signifikanter Pendenzenabbau.

2.8 Interkantonaler Vergleich

Mit der Erhöhung des Stellen-Etats für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auf 25 Vollzeitstellen wird der Kanton Solothurn ab 2019 unter Einberechnung des Oberstaatsanwalts und seiner Stellvertreterin 27 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben. Bei einer Bevölkerung von 273'015 ergibt sich eine Quote von einem Strafverfolger / einer Strafverfolgerin pro 10'000 Einwohner². Das ist ein Wert, wie er bereits im Jahr 2010 dem schweizerischen Durchschnitt entsprach (vgl. RRB Nr. 2010/485 vom 16. März 2010). Bekanntlich mussten viele Kantone ihre Ressourcen namentlich im Zusammenhang mit der Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung seither erhöhen. Eine aktuelle Analyse von mit Solothurn vergleichbaren, d.h. bevölkerungsmässig mittelgrossen³ Kantonen, in welchen die Staatsanwaltschaft ebenfalls sämtliche Aspekte der Kriminalität von Erwachsenen zu bearbeiten hat, hat nun ergeben, dass der Wert von einem Staatsanwalt auf 10'000 Einwohner heute als tief bewertet werden muss. Die Kantone Freiburg, Graubünden, St. Gallen, Schwyz und Thurgau haben gemeinsam 1'438'588 Einwohner und 166 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, was eine Quote von 1,15 Strafverfolgern pro 10'000 Einwohner ergibt. Durchschnittlich hatte in diesen Kantonen ein Staatsanwalt resp. eine Staatsanwältin im Jahr 2017 219 Eingänge wegen Verbrechen und Vergehen zu bearbeiten, während sich dieser Wert in der Staatsanwaltschaft Solothurn aktuell auf 272 Anzeigen (6'135

² Gemäss dem aktuell bewilligten Etat von 22,5 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten beläuft sich die Quote auf 0,82 Strafverfolger pro 10'000 Einwohner.

³ Es wurden jene Kantone verglichen die mindestens die Hälfte, nicht aber das Doppelte der solothurnischen Bevölkerung aufweisen und die unsere Umfrage bezüglich der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie der im Jahr 2017 eingegangenen Verbrechen- und Vergehensanzeigen beantwortet haben.

Anzeigen : 22,5 ordentliche Staatsanwältinnen/Staatsanwälte) beläuft und sich nach erfolgter Aufstockung auch dann noch auf 227 Anzeigen (6'135 : 27) belaufen würde, wenn von keiner weiteren Zunahme der Eingänge ausgegangen werden müsste. Auch wenn man sich bewusst sein muss, dass solche interkantonalen Vergleiche aufgrund verschiedenster Faktoren immer irgendwie hinken, kann doch festgestellt werden, dass die Staatsanwaltschaft Solothurn nach der nötigen Aufstockung immer noch als schlanke Staatsanwaltschaft bezeichnet werden kann. Dies besonders dann, wenn berücksichtigt wird, dass die optimale logistische Lage des Kantons Solothurn diesen nicht nur für legale, sondern auch für illegale Unternehmungen äusserst attraktiv macht. Den Medien und den Geschäftsberichten der verschiedenen Staatsanwaltschaften kann im Übrigen entnommen werden, dass die Staatsanwaltschaft des Kanton Solothurn bei weitem nicht die einzige ist, die die Notwendigkeit einer Ressourcenerhöhung thematisiert.

2.9 Ausgeklammerte spezielle Aspekte

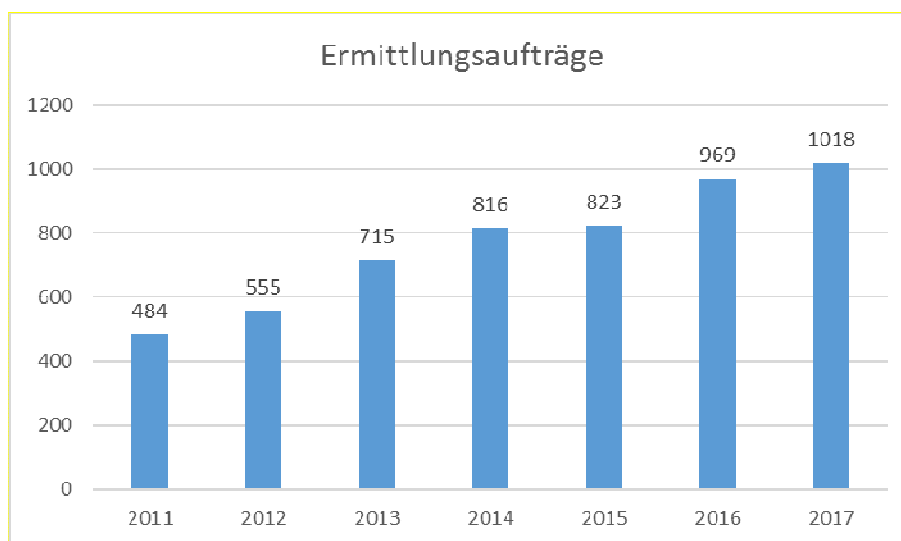
Nicht in die vorstehenden Überlegungen eingeflossen ist der zusätzliche Aufwand, der für die Bekämpfung der neuen Kriminalität anfällt, die unter dem Stichwort «Cybercrime» zusammengefasst werden kann. Delikte mit virtuellen Währungen oder Ermittlungen im Darknet stellen ganz neue Anforderungen an die Strafverfolgung. Beispielsweise ist hier die Spurensicherung derart zeitkritisch, dass der polizeiliche Ermittler und der zuständige Staatsanwalt in vielen Fällen quasi am gleichen Tisch arbeiten müssen, damit eine Chance besteht, die zentralen Beweise StPO-konform anordnen und erheben zu können. In diesem Bereich sind wir zur Zeit auf Unterstützung anderer Staatsanwaltschaften (Kanton Zürich, Bundesanwaltschaft) angewiesen, welche hier eine Vorreiterrolle einnehmen. Als mittlerer Kanton hat der Kanton Solothurn nicht die Möglichkeit, sich das hierfür notwendige Knowhow und die Ressourcen selber zu erarbeiten, wie dies beispielsweise der Kanton Zürich durch Bewilligung von 20 zusätzlichen Stellen bei Polizei und Staatsanwaltschaft gemacht hat. Es ist auf übergeordneter Ebene (Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz etc.) geplant, für die Bekämpfung der Cyberkriminalität regionale Kompetenzzentren zu schaffen. Deshalb ist dieser Aspekt vorliegend noch ausgeklammert. Natürlich entsteht hier bereits heute ein gewisser Mehraufwand, welcher jedoch den Rahmen der vorstehend beschriebenen allgemeinen Aufwandsteigerung nicht übersteigt.

Vorliegend ebenfalls nicht berücksichtigt ist das Anliegen, die Anstrengungen im Bereich der Einziehung von Vermögenswerten gemäss Art. 70 ff. StGB verstärken zu können. Dahinter steht der general- und spezialpräventive Grundgedanke, dass sich deliktisches Verhalten nicht auszahlen soll. Zudem kann durch Rückführung von Vermögenswerten an die Geschädigten ein Täter-Opfer-Ausgleich geschaffen werden. In der Praxis kann nur die Beschlagnahme der direkt deliktisch erlangten Werte konsequent umgesetzt werden. Sobald es jedoch darüber hinaus um den Rückgriff auf andere der Täterschaft gehörende Werte geht (Ersatzforderungen, vgl. Art. 71 StGB), wird dieses Unterfangen für Generalisten häufig zu komplex und aufwendig. Dies vor allem dann, wenn sich die mutmasslichen Vermögenswerte im Ausland befinden oder sonstwie, beispielsweise durch Übertragung auf andere Personen, vor dem staatlichen Zugriff geschützt werden. Durch den Einsatz zweier auf Fragen der Vermögensabschöpfung spezialisierter Staatsanwälte schafft es die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich offenbar regelmässig, im Bereich der Vermögensabschöpfung schöne Erfolge zu erzielen (Einziehung und Verwertung von ausländischen Liegenschaften / Sicherstellung von hohen Geldbeträgen im Ausland, vgl. Jahresberichte der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich 2015 - 2017). Auch mit der Ressourcenerhöhung im beantragten Umfang wird es der Staatsanwaltschaft Solothurn jedoch nicht möglich sein, Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen ausschliesslich für Vermögensabschöpfungsaspekte einzusetzen.

3. Auswirkungen

Für 4,5 Staatsanwaltsstellen ist mit Personalkosten von jährlich rund Fr. 810'000.-- zu rechnen. Die weiteren 7,5 Stellen, über welche formell nicht im vorliegenden Geschäft, sondern im Rahmen der ordentlichen Budgetplanung zu befinden ist, verursachen weitere Mehrkosten von rund Fr. 970'000.--. Dazu kommen die jährlichen Kosten für die zusätzlichen Arbeitsplätze, welche ungefähr mit Fr. 240'000.-- zu veranschlagen sind. Da sich der Ertrag der Staatsanwaltschaft nur im Rahmen der Gebühren für Strafbefehlsverfahren im Globalbudget niederschlägt und die Untersuchungen in grossen Verfahren demzufolge rechnerisch keinerlei Einnahmen generieren, können die Mehrkosten nur zum Teil mit Mehreinnahmen kompensiert werden. Immerhin können diese Gebühreneinnahmen im Globalbudget 2019-21 auf 5,4 Millionen Franken budgetiert werden, im Vergleich zu 4 Millionen im Jahr 2011 und 4,6 Millionen im Globalbudget 2013-15.

Bei den Hand in Hand arbeitenden Strafverfolgungsbehörden bestehen gegenseitige Abhängigkeiten. Die beantragte Erhöhung der Anzahl Staatsanwälte kann sich deshalb auch auf die Arbeit der Kantonspolizei auswirken. Die durch die Zunahme der Verbrechens- und Vergehensfälle und deren zunehmende Komplexität verursachte Belastungssteigerung trifft nicht nur die Staatsanwaltschaft, sondern auch die Kantonspolizei. Die jährlich erteilten schriftlichen Ermittlungsaufträge an die Polizei haben im Vergleich der Dreijahresmittel (2011-13: 585 / 2015-17: 937) um rund 60 % zugenommen.



Im Rahmen dieser Ermittlungsaufträge wird die Kantonspolizei Solothurn, entsprechend einer langjährigen und bewährten Praxis, häufig mit der Durchführung von Einvernahmen beauftragt. Bei der Staatsanwaltschaft ist daher die Anzahl der selber durchgeführten Einvernahmen, welche sich mit Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung im Vergleich zu vorher ungefähr verdoppelte, seit 2011 nicht mehr angestiegen. Zwar wäre wünschenswert und vom Gesetzgeber gewollt, dass die Staatsanwaltschaft vermehrt wichtige Einvernahmen selber durchführt. Ohne genügende Personalressourcen ist dies jedoch nicht möglich.

Inwiefern die Aufstockung der Staatsanwaltschaft die Belastung der Kantonspolizei verändert, ist hingegen schwer abzuschätzen. Es bestehen verschiedene Wechselwirkungen, die sich zum Teil gegenseitig aufheben. Die Belastung der Polizei ergibt sich grundsätzlich aus der Anzahl und der Komplexität der aufzuklärenden Delikte. Soweit überhaupt Möglichkeiten zur Beeinflussung der Fallzahlen bestehen, liegen diese fast ausschliesslich bei der Polizei. Ausnahmen sind im Bereich der organisierten Kriminalität (z. Bsp. Menschenhandel) möglich, wobei es hier

einer Selbstverständlichkeit entspricht, dass sich Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei gegenseitig absprechen und die Ressourcenfrage klären, bevor aufwendige Ermittlungen an die Hand genommen werden, die nicht als zwingend notwendig zu qualifizieren sind. Soweit die Staatsanwaltschaft die eingehenden Fälle dank erfolgter Aufstockung auf mehr Mitarbeitende verteilen kann, erwächst daraus der Polizei grundsätzlich keine Mehrbelastung. Zwar kann es im Einzelfall sein, dass ein nicht überlasteter Staatsanwalt ein bestimmtes Delikt gründlicher untersuchen will, als ein überlasteter. Auf der anderen Seite kann ihm dadurch aber auch ermöglicht werden, gewisse Ermittlungen selber vorzunehmen, die er ansonsten delegieren müsste. Eine signifikante Mehrbelastung der Polizei ist lediglich für Phasen zu erwarten, in welchen es der Staatsanwaltschaft gelingen sollte, Pendenzen abzubauen. Hier bietet die Staatsanwaltschaft jedoch zu Vorgehensweisen Hand, welche die polizeilichen Ressourcen möglichst schonen. Zudem wird neben der Staatsanwaltschaft auch die Polizei davon profitieren, wenn es gelingt, durch Zurverfügungstellung von genügend Ressourcen die Entstehung von regelmässig Zusatzaufwand nach sich ziehenden «Altlasten» zu verhindern.

Eine ähnliche Abhängigkeit besteht auch zur Belastung der kantonalen Gerichte. Auch diese werden grundsätzlich dadurch zusätzlich belastet, dass mehr komplexe Verfahren anfallen. Dass eine bestimmte Anzahl von Anklagen von mehr Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bearbeitet werden kann, hat daher kaum aufwandsteigernde Wirkung für die Gerichte. Auch sie profitieren grundsätzlich davon, wenn die Ankläger genügend Ressourcen haben, um ihre Arbeit sorgfältig verrichten zu können.

Solothurn, 24. August 2018 / Brodbeck

Bericht zuhanden des Bau- und Justizdepartements des Kantons Solothurn

Überprüfung Ressourcendotation Staatsanwaltschaft Kanton Solothurn

14. November 2018

verfasst von

Andreas Brunner
Schärenmoosstrasse 76
8052 Zürich
and-brunner@bluewin.ch

Inhalt

1. Ausgangslage	1
2. Auftrag und Fragestellung	1
3. Chronologie und Vorgehen	2
4. Überprüfung der Analyse der Staatsanwaltschaft.....	2
a) Allgemeines.....	2
b) (Ergänzende) statistische Erhebungen.....	3
c) Weitere gemäss Analyse zu berücksichtigende Mehr- und Minderbelastungen.....	5
d) Auswirkung der Mehrbelastung auf die Mitarbeitenden.....	5
e) Innerbetriebliche Optimierungen	6
f) Zwischenfazit	6
5. Schnittstelle STAWA – Kantonspolizei	6
a) Ergänzende statistische Angaben.....	6
b) Allgemeine Fragen zur Polizei	7
c) Verhältnis KAPO - STAWA.....	8
d) Zwischenfazit im Hinblick auf die Ressourcenerhöhung der STAWA.....	9
6. Schnittstelle Gerichte	9
7. Personaldotation der Staatsanwaltschaft im Vergleich mit andern Kantonen.....	10
8. Beantwortung der Fragen und Empfehlungen	11

1. Ausgangslage

Die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Solothurn (im Folgenden als OSTA bezeichnet) erarbeitete im 1. Halbjahr 2018 eine Situations- und Bedürfnisanalyse der Staatsanwaltschaft Solothurn (im Folgenden als Analyse bezeichnet). Sie stellte diese im Juli 2018 dem Regierungsrat vor. Kernpunkt bildet die beantragte Stellenerhöhung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte um 450 Stellenprozente. Der Regierungsrat wünschte eine Plausibilitätsüberprüfung des Antrages durch einen Experten.

Die personellen Ressourcen der Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn (im Folgenden als STAWA bezeichnet) bestehen im Wesentlichen aus einem Oberstaatsanwalt, dessen Stellvertreterin, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, Untersuchungsbeamten (im Folgenden als UB bezeichnet) und weiteren Mitarbeitenden. Die Anzahl der STA's wird durch den Kantonsrat festgelegt (§ 74 Abs. 1 GO), während der Regierungsrat die Anzahl der UB's bestimmt (§ 76 Abs. 1 GO).

Derzeit besteht die STAWA aus 22,5 STA-Stellen (inkl. 2 OSTA-Stellen) und 18,2 UB-Stellen. Hinzu kommen 3,15 ausserordentliche (ao.) STA-Stellen (vom Regierungsrat auf 6 Monate bis 1 ½ Jahre gewählt, mit Verlängerungsmöglichkeit bis insgesamt 4 Jahre) und 1,7 ao. UB-Stellen.

In der Ausgangslage nicht unberücksichtigt bleiben darf, dass die OSTA über das Globalbudget 2019/21 die Stellen der UB's ebenfalls um 4,5 Einheiten und diejenigen der Sekretariate um 3 Personen erhöhen möchte.

2. Auftrag und Fragestellung

Am 30. August 2018 erteilte der Departementssekretär des Bau- und Justizdepartementes, Bernardo Albisetti, nach mündlicher Vorbesprechung am 29. August 2018 im Beisein von OSTA Hansjürg Brodbeck, den schriftlichen Auftrag. Vorangehend hatten Kantonspolizei und Obergericht Gelegenheit zum Entwurf des Fragenkataloges Ergänzungsfragen zu stellen. Ausgehend von der Situations- und Bedürfnisanalyse sollten die nachfolgenden Fragen bis zum 16. November 2018 beantwortet werden (E-Mail vom 30. August 2018):

1. Erscheinen dem Experten die Folgerungen der Situations- und Bedürfnisanalyse der STAWA plausibel?
2. Wie schätzt der Experte die Dotation der Staatsanwaltschaft Solothurn im interkantonalen Vergleich ein?
3. Wie nimmt der Experte zur beantragten Ressourcenerhöhung Stellung? Erachtet er diese als nötig? Wenn ja, erachtet der Experte den angebehrten Stellenaufbau als genügend? Hat er weitere Bemerkungen dazu?
4. Welche Auswirkungen hat nach Einschätzung des Experten die beantragte Ressourcenerhöhung auf die andern Strafbehörden (Kantonspolizei/Gerichte)?

3. Chronologie und Vorgehen

Mit E-Mail vom 6. Juli 2018 gelangte OSTA Brodbeck im Auftrag des Justizdirektors an den Unterzeichnenden. Er habe Gelegenheit gehabt, dem Gesamtregerungsrat seinen einlässlich begründeten Antrag um Stellenerhöhung vorzustellen. Der Regierungsrat wünsche nun eine Plausibilitätsüberprüfung durch einen externen Experten und zwar in der Person des Unterzeichnenden.

Nach grundsätzlicher Bereitschaft, den Auftrag anzunehmen und nach Zustellung der Analyse wurden OSTA Brodbeck mit E-Mail vom 9. Juli 2018 ergänzende Fragen gestellt. Die Beantwortung dieser Fragen erfolgte am 29. August 2018 durch Übergabe eines Ordners an den Unterzeichnenden. Weitere Fragen wurden per E-Mail geklärt.

Mit E-Mail vom 31. August 2018 wurden dem Kdt der Kantonspolizei, Thomas Zuber, einige Fragen unterbreitet, dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund seiner Eingabe an den Departementssekretär vom 26. Juli 2018 zum Entwurf der Fragen an den Experten. Mit E-Mail vom 18. September 2018 gingen die Antworten ein, dies unter Beilage einiger Dokumente.

Am 19. September 2018 wurden OSTA Brodbeck die Antworten und Unterlagen der Kantonspolizei zugestellt mit dem Ersuchen, zu einzelnen Punkten Stellung zu nehmen (E-Mail). Die Stellungnahme erfolgte am 21. September 2018 (E-Mail).

Zur Klärung verschiedener Fragen fand am 27. September 2018 am Amtssitz der OSTA eine Besprechung mit dem Experten statt. Teilnehmende waren: OSTA Hansjürg Brodbeck, die Leitenden Staatsanwälte Mark Finger (Abteilung Solothurn) und Christoph Fricker (Abteilung Olten) sowie der stv. Leitende Staatsanwalt der Abteilung WOK, Philipp Rauber. Das entsprechende Protokoll wurde mit weiteren erbetenen Beilagen am 28. September 2018 dem Experten zugestellt (E-Mail).

Am 2. Oktober 2018 fand am Sitz des Kdt der Kantonspolizei eine Anhörung/Besprechung statt. Neben dem Experten waren Teilnehmende: Kdt Thomas Zuber, C KA Fabienne Holland sowie C SA Niklaus Büttiker. Darüber wurde ein Kurz-Memo verfasst (5. Oktober 2018) und OSTA Brodbeck per E-Mail zugestellt.

Mit E-Mail vom 12. Oktober 2018 schliesslich wurden der Präsidentin des Obergerichtes, Franziska Weber, unter Vorwegnahme der einstweiligen Einschätzung des Unterzeichnenden zum Ressourcenantrag einige Fragen gestellt. Die Beantwortung erfolgte am 26. Oktober 2018 (E-Mail mit Beilagen). Als bedauerlich wurde empfunden, dass in der Analyse die Anzahl Berufungen nicht erhoben worden sei. Die entsprechenden im September erhobenen Zahlen wurden Frau Weber zugestellt (6. November 2018).

4. Überprüfung der Analyse der Staatsanwaltschaft

a) Allgemeines

Grundsätzlich ist die Argumentation der OSTA in der Analyse einlässlich, wohlervogen, fundiert und im Wesentlichen nachvollziehbar. Es wird auch darauf hingewiesen, dass im Jahre 2014 infolge Überlastung je eine STA-Stelle für die Abteilung Olten und die Ab-

teilung WOK geschaffen wurde (S. 2). Ebenfalls werden an anderer Stelle die derzeitigen rund 3 ao. STA-Stellen transparent gemacht (S. 12).

Die beantragte Stellenerhöhung wird zusammengefasst wie folgt begründet: In den Jahren 2015-2017 sei gegenüber den Jahren 2011-2013 eine Aufwandsteigerung von insgesamt rund 30 Prozent zu verzeichnen gewesen. Daher sei das Personalgerüst um knapp 20 Prozent (4,5 STA's, 4,5 UB's und 3 Sekretariatsstellen) zu erhöhen.

Allerdings wird nicht begründet, weshalb die gleiche Anzahl - 4,5 – STA's und UB's beantragt wird. Es ist davon auszugehen, dass weitgehend das bisherige Verhältnis der beiden Funktion (20,5 STA's, rund 20 UB's) beibehalten werden soll. Auch fehlen in der Analyse Aussagen, welchen Abteilungen oder Gruppen die vorgesehenen Stellen zugeteilt werden sollten. Auf Nachfrage (29. August 2018) erklärte OSTA Brodbeck, dass diesbezüglich keine Entscheide gefällt worden seien, es gehe aber hauptsächlich um Verstärkungen (Kompetenzzentrum verdeckte Ermittlung, Bewirtschaftung der Fälle wegen Sozialhilfe- und Sozialversicherungsbetrugs) und Entlastung der Abteilungen sowie der OSTA (1 UB). Letztlich fehlt in der Analyse die später von OSTA Brodbeck gemachte klare Aussage, dass die gut 3 ao. STA-Stellen nach Zustimmung zu der beantragten Stellenerhöhung nicht bestehen bleiben sollen (E-Mail vom 2. September 2018).

Dass im Rahmen der Analyse die Problembereiche Cybercrime und Vermögenseinziehung explizit ausgeschlossen wurden (S. 15), ist angesichts der rasant steigenden Bedeutung von Cybercrime und der Chance durch Einziehung erhebliche Vermögenswerte dem Staat zufließen lassen zu können wenig verständlich.

b) (Ergänzende) statistische Erhebungen

Im Rahmen der Überprüfung bzw. Vertiefung der Analyse wurden ergänzende statistische Angaben erhoben. Diese werden im Folgenden zusammen mit den massgebenden Werten aus der Analyse in Prozentzahlen dargestellt; soweit nicht besonders vermerkt analog der Analyse, d.h. im Vergleich der Jahre 2011-2013 und 2015-2017. Die neu erhobenen Werte werden mit einem * versehen.

*aa) Bevölkerungsentwicklung**

Die Bevölkerung des Kantons Solothurn (2017: 273'015) stieg im Verlauf der Jahre 2011 bis 2017 um insgesamt 6,2% an, bei den Männern um 7,2%, bei schweizerischen Staatsangehörigen um 2,2%, bei Ausländern um 22,6%; kein Wachstum war in der Kategorie von Minderjährigen zu verzeichnen.

*bb) Grundkennziffern**

Die Eingänge von Geschäften betreffend Vergehen und Verbrechen stieg analog dem Bevölkerungswachstum (wohl Zufall) um 6% an. Dagegen wurde bei den Erledigungen der Verfahren nur eine Erhöhung von etwa 1% - 1,5% erreicht. Schon alleine diese Grundkennziffern weisen auf eine Mehrbelastung hin.

cc) Kennziffern, welche auf eine Mehrbelastung hinweisen

Amtliche Verteidigungen	42%
Ermittlungsaufträge an Polizei*	58%
Gutachtensaufträge*	35%
Dolmetscherkosten*	157%
Zwangsmassnahmen ohne Haft	30%
Internationale Rechtshilfeersuchen	104%
Beschwerden gegen Zwischenverfügungen*	11%
Beschwerden gegen Endentscheide*	37%
Verfahrensschritte	20%
Echte Anklagen	22%
Anklagen Amtsgericht*	42%
Anklagen mit Auftritt STA	60%

dd) Kennziffern, welche auf eine Überlastung hinweisen

Pendenzen*	29%
Pendenzen ohne Sistierungen*	26%

Altersstruktur (ohne Sistierungen)* der Fälle	
Zwischen 12 und 30 Monaten	48%
Über 30 Monate	70%

ee) Weitere Kennziffern mit erheblich steigender Tendenz

Bei den von der STAWA zu bearbeitenden Übertretungsverfahren ist eine Steigerung von 40 % zu verzeichnen* (vgl. Ziff. 5 lit. a aa).

Der Gleitzeitsaldo der STA's blieb praktisch konstant (- 1,4%), allerdings stieg der Verfall von Gleitzeit um 62%*.

ff) Kennziffern, welche auf eine Minderbelastung hinweisen:

Gerichtl. Einsprachen gegen Strafbefehle*	- 5%
Anträge an Haftrichter*	- 2%
Berufungsverfahren*	- 5%
Einvernahmen STA/UB*	- 2%

gg) Würdigung

Insgesamt ergibt sich aus dem statistischen Zahlenmaterial ein ganz erheblich gesteigerter Mehraufwand in den Jahren 2015-2017; der Minderaufwand (lit. ff) fällt demgegenüber kaum ins Gewicht. Besonders die steigende Pendenzenzahl und die sich massiv verschlechternde Altersstruktur der Fälle (lit. dd) sind alarmierend und rufen nach einer Ressourcenerhöhung.

In die gleiche Richtung gehen grundsätzlich sämtliche oben unter lit. cc und lit. ee aufgeführten Kennziffern. Allerdings sind einige relativierende Bemerkungen anzubringen: Die hohe Steigerung der Ermittlungsaufträge (58%) ist teilweise auch darauf zurückzuführen, dass aus Gründen der Dokumentationspflicht immer mehr Aufträge schriftlich und nicht wie früher mündlich erteilt werden mussten. Die Steigerung der Dolmetscherkosten (157%) ist zu einem grossen Teil auf einige wenige, grosse Verfahren mit Telefonkontrollen und Datenauswertung zurückzuführen; bei der Polizei sind die Beizüge von Dolmetschern denn auch nur um 2% angestiegen*. Die extrem hohe Steigerung von 104% bei den internationalen Rechtshilfeersuchen darf nicht überbewertet werden, handelt es sich doch um eine geringe Fallzahl (zwischen 20 und 67 Ersuchen).

Zusammenfassend ergibt sich, dass die in der Analyse (S. 12 und 14) genannte Aufwandsteigerung von rund 30% alleine schon gestützt auf das Zahlenmaterial und ohne Berücksichtigung der weiteren Faktoren (vgl. nachfolgend lit. c) plausibel ist.

c) Weitere gemäss Analyse zu berücksichtigende Mehr- und Minderbelastungen

Die Analyse enthält einige Aspekte, welche auf eine schwerlich quantifizierbare Mehrbelastung hinweisen. Es sind dies: Komplexe und aufwändigere Verfahren (Ziff. 1), zunehmende Formalisierung (Ziff. 2.2), neue Strafbestimmungen und Auslegung durch das Bundesgericht (Ziff. 2.2.1), darunter insbesondere das neue Landesverweisungsrecht (Ziff. 2.3) und schliesslich die Schwerpunktbildung durch die Staatsanwaltschaft (Ziff. 2.2.2).

Diese Aspekte werden grundsätzlich zutreffend dargestellt. Insbesondere die seit 2011 eingeführten neuen Strafbestimmungen sind ein erheblicher Aspekt der Mehrbelastung. Demgegenüber ist die Schwerpunktbildung der einzige Aspekt, der durch die Oberstaatsanwaltschaft steuerbar ist.

Auf der andern Seite bestehen seit 2011 auch Faktoren, die auf eine ebenfalls nicht quantifizierbare Minderbelastung hinweisen. Erwähnt sei neben stets optimierter IT, eingeschlossen das Formularwesen, insbesondere das Institut der abgekürzten Verfahren gemäss Art. 358 StPO, immerhin jährlich rund 50 Anklagen*; dabei ist nicht ausser Acht zu lassen, dass sich diese Minderbelastung in der Regel erst nach Durchführung des Vorverfahrens im gerichtlichen Verfahren auswirkt.

Die Faktoren der Mehrbelastung dürften gesamthaft betrachtet deutlich überwiegen.

d) Auswirkung der Mehrbelastung auf die Mitarbeitenden

Die OSTA liess im Herbst 2017 gestützt auf eine Intervention von Mitarbeitenden eine extern begleitete Job-Stress-Analyse bei der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz durchführen. Der Job-Stress-Index soll deutlich schlechter sein als der schweizerische Durchschnitt. Ein wesentlicher Faktor sei die Arbeitsüberlastung (vgl. Analyse Ziff. 2.5).

Es ist allgemein anerkannt, dass andauernde Arbeitsüberlastung zur Schmälerung der Arbeitsmotivation und zu gesundheitlichen Problemen führen kann. Da krankheitsbe-

dingte Abwesenheiten sich in Jahren 2015-2017 gegenüber 2011-2013 um 7,4% verringert haben*, darf derzeit von einem ordentlichen Gesundheitszustand ausgegangen werden.

Die somit nicht nur objektiv feststellbare erhebliche Mehrbelastung, sondern auch die subjektiv von den Mitarbeitenden empfundene hohe Arbeitsbelastung verlangt von den Verantwortungsträgern Massnahmen, worunter auch eine angemessene Stellenerhöhung fallen kann.

e) Innerbetriebliche Optimierungen

Gemäss der Analyse (Ziff. 2.6) sind durch innerbetriebliche Optimierungen kaum relevante Einsparungen möglich.

Da die Fragen an den Experten nicht auf Organisation, Strukturen, Abläufe in der STAWA, sondern praktisch ausschliesslich auf die Belastungssituation und die beantragte Ressourcenerhöhung zielen, kann zu allfälligen innerbetrieblichen Optimierungen nur wenig gesagt werden. Augenscheinlich - und darauf wird in Kapitel 5 zurückzukommen sein - sind die Problemkreise Einvernahmefähigkeit der STAWA, Zusammenarbeit mit der Polizei und Schwerpunktbildung einer Optimierung zugänglich.

f) Zwischenfazit

In zusammenfassender Würdigung der unter lit. a – e dargestellten Fakten und Überlegungen ergibt sich, dass der Analyse – die für die Vergleichszeiträume 2011-2013 und 2015-2017 eine Mehrbelastung von etwa 30% aufweist - im Ergebnis zuzustimmen ist, dies auch ohne nähere Überprüfung der Entwicklung der einzelnen Fallsegmente.

5. Schnittstelle STAWA – Kantonspolizei

Die Analyse bzw. der Antragsentwurf an den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates (Stand 6. Juli 2018) ging zusammen mit dem Entwurf der Fragen an den Experten auch an den Kdt KAPO. In seinem kritischen Schreiben vom 26. Juli 2018 postulierte er vor dem Hintergrund der beantragten signifikanten Stellenerhöhung von 20% für die STAWA eine umfassende Organisationsüberprüfung. Weiter beantragte er den Einbezug der KAPO bei der Erarbeitung des Gutachtens.

a) Ergänzende statistische Angaben

*aa) Übertretungen**

In den Jahren 2011-2013 wurden der STAWA von der Polizei (KAPO und kommunale Korps) insgesamt 13'964 und in den Jahren 2015-2017 insgesamt 22'268 Fälle überwiesen. Dies entspricht einem Anstieg von 40%. Wenn auch die Bearbeitung der Übertretungsverfahren meist wenig zeitintensiv ist und sich nur selten juristisch heikle Fragen ergeben, darf dieser Anstieg bei der STAWA nicht unberücksichtigt bleiben.

bb) Verbrechen und Vergehen

Die Anzahl der an die STAWA wegen Verbrechen und Vergehen verfüigten Rapporte konnte von der Polizei nicht erhoben werden. Obwohl für die Steuerung von Ressourcen nicht unwesentlich kann auch nicht geklärt werden, ob die Anzeigen/Rapporte aufgrund von Meldungen/Hinweisen von Zivilpersonen, Aufträgen der STAWA oder infolge eigener polizeilicher Ermittlungen erstattet wurden (sog. Hol- und Bringkriminalität).

*cc) Einvernahmen**

Die Anzahl der durch die Polizei protokollarisch befragten Beschuldigten und Auskunftspersonen zeigt, dass in der Periode 2011-2013 21'771 Personen und in derjenigen von 2015-2017 24'321 Personen befragt wurden, was einer Steigerung von 11,7% entspricht. Nicht erhoben werden konnte, wie hoch der jeweilige Anteil an delegierten Einvernahmen (Art. 312 Abs. 2 StPO) gewesen war.

*dd) Ermittlungsaufträge**

Die Anzahl der Ermittlungsaufträge an die Polizei stieg in den Vergleichsperioden 2011-2013 (1'253 Aufträge) und 2015-2017 (3'642) um 190%. Demgegenüber wies die STAWA diesbezüglich eine Steigerung von 58% (vgl. Ziff. 4 lit. b cc und gg) aus. Die Differenz konnte nicht geklärt werden, ist indessen wohl auf verschiedenste Faktoren zurückzuführen (Zählart, ausserkantonale Ermittlungsaufträge, aber auch vermehrte Auftragserteilung durch die STAWA, vermehrte Beweisanträge der Parteien, lückenlose Dokumentation etc.).

b) Allgemeine Fragen zur Polizei

aa) Personalbestand im Bereich Strafverfolgung

Insgesamt sind heute rund 220 Vollzeitstellen für die Strafverfolgung tätig (116 Stellen der Kriminalabteilung, 98 der Sicherheitsabteilung und 7 Stellen der Stadtpolizeien). Zwischen 2011 und 2017 wurde der Bestand der Kriminalabteilung um 10 Stellen erhöht (hauptsächlich Observation und IT-Auswertung).

bb) Spezialisten

Im Bereich Cybercrime bestehen bei der Polizei – ausser was die Auswertung von digitalen Spuren betrifft – keine eigentlichen Spezialisten, ein Cyber-Konzept ist in Erarbeitung.

Für Sozialhilfe- und Sozialversicherungsbetrug werden aus polizeilicher Sicht keine Spezialisten benötigt.

Für den Bereich Einziehung gemäss Art. 70 StGB gibt es keinen polizeilichen Spezialisten. Das mache nur dann Sinn, wenn die STAWA, die sich in diesem Bereich zurückhaltend verhalte, auch über entsprechende Ansprechpersonen verfügen würde.

cc) Schwerpunkte in der Strafverfolgung

Sowohl die STAWA (vgl. Analyse Ziff. 2.2.2) als auch die KAPO legen Schwerpunkte für die Kriminalitätsbekämpfung fest. Allerdings sind diese Schwerpunkte nicht eigentlich koordiniert oder gemeinsam abgesprochen und zeitlich eingegrenzt. Es erfolgt lediglich eine wechselseitige Information.

c) Verhältnis KAPO - STAWA

Grundsätzlich wird die Zusammenarbeit von beiden Partnern als gut eingeschätzt. Die Polizei befürchtet indessen, dass sie nach einer allfälligen Stellenerhöhung bei der STAWA noch mehr unter Druck (Ermittlungsaufträge, Einvernahmen) geraten werde. Weiter gibt es einige von der Polizei angesprochene, indessen teilweise wenig konkretisierte Problemkreise, welche im Hinblick auf die Zusammenarbeit und die Ressourcen der STAWA von Bedeutung sind:

aa) Die Polizei führe sehr viele Einvernahmen – auch delegierte - im Auftrag der STAWA durch (vgl. oben lit. a cc). Gemäss der OSTA ist das historisch begründet und hat sich infolge Ressourcenknappheit im Sinne eines schleichenden Prozesses noch verschärft, ist mithin nicht direkt abgesprochen mit der Polizei. Die STAWA führte in der Periode 2015-2017 jährlich ca. 640 Einvernahmen selbst durch (nota bene: 2% weniger als in der Vorperiode). Das ergibt pro STA bzw. pro UB jährlich nur etwa 16 Einvernahmen (es lässt sich nicht eruieren, welche Personalkategorie wie viele Einvernahmen machte), was nicht dem Sinn und Geist der StPO entspricht (zum Vergleich mit lediglich indizieller Bedeutung die Zahl einer regionalen Zürcher Staatsanwaltschaft: über 60 Einvernahmen* pro Person und Jahr). Die STAWA sollte in der Regel die wesentlichen Befragungen selbst durchführen (so sinngemäss auch die STAWA in Analyse Ziff. 3 Abs. 3). – Es besteht Klärungsbedarf einerseits bei der STAWA, andererseits aber auch im Verhältnis zur Polizei.

bb) Grundsätzlich belasse die STAWA – so die Polizei – die Fälle sehr lange im polizeilichen Ermittlungsverfahren, eine Feststellung, die die STAWA entschieden zurückweist. Diese Differenz ist gemäss Regeln der StPO zu klären.

cc) Zu den Schwerpunkten in der Kriminalitätsbekämpfung vgl. oben lit. b cc. Sowohl Polizei und STAWA sind offen, Regeln für eine gemeinsame Schwerpunktbildung zu diskutieren.

dd) Die Problematik der eine enge Zusammenarbeit erfordernden Bekämpfung der Cyber-Kriminalität – eine der künftig wesentlichsten Kriminalitätsformen – ist nicht geregelt. Gemäss beiden Partnern ist Klärung notwendig.

ee) Auch im Hinblick auf die Einziehung, welche ebenfalls eine enge Zusammenarbeit erfordert, besteht unbestrittenermassen Klärungsbedarf.

ff) Die Zusammenarbeit der Polizei mit der Abteilung WOK scheint gut. Demgegenüber besteht aus Sicht der Polizei Optimierungsbedarf mit den Abteilungen Solothurn und Olten, dies vorab im Hinblick auf die automatische Fallzuteilung, je nach Abteilung unterschiedlichen Anforderungen an die Polizei (diesbezüglich ist ein Prozess in beiden Abteilungen in Gang gesetzt worden). Gemäss der Chefin KA würden verschiedene STA's die eigentliche Verfahrensleitung nicht wahrnehmen und es bestehe keine 'echte Zusammenarbeit'. Der OSTA ist dieser nicht weiter begründete Vorwurf unerklärlich. Auch in dieser Angelegenheit besteht Klärungsbedarf.

gg) Polizei und STAWA stellen ihre Ressourcenanträge je völlig selbständig, meist mit wechselseitiger Information. Es könnte durchaus geprüft werden, ob in bestimmten Bereichen der Strafverfolgung nicht gemeinsame Personalanträge gestellt werden könnten (z.B. Cyber oder im Rahmen eines gemeinsamen Schwerpunktes).

hh) Auch in einigen 'Soft-Bereichen' besteht Klärungsbedarf. So bringt die Polizei allerdings ohne Konkretisierung vor, Mitarbeitende der Abteilungen Solothurn und Olten würden Polizisten teilweise 'von oben herab' und nicht auf Augenhöhe begegnen.

ii) Es bestehen zwischen KAPO und STAWA auf verschiedenen Ebenen institutionalisierte Kontakte. Diesem Austausch – so die Polizei – werde nicht konsequent nachgelebt. Thema ist auch der wechselseitige Austausch von Praktikanten.

d) Zwischenfazit im Hinblick auf die Ressourcenerhöhung der STAWA

Es geht bei diesem Zwischenfazit zur Hauptsache darum, ob und falls ja welche Konsequenzen die Würdigung der Zusammenarbeit der STAWA mit der Polizei im Hinblick auf die in der Analyse beantragte Stellenerhöhung hat.

Vorauszuschicken ist Folgendes: Ohne eine Wertung vornehmen zu wollen, wird gestützt auf die hier nur zusammengefasst dargestellte Situation deutlich, dass bezüglich der Zusammenarbeit zwischen STAWA und KAPO Handlungsbedarf im Interesse einer effizienten Strafverfolgung besteht. Es wird daher unter Hinweis auf obige Ausführungen (lit. c) angeregt, ein gemeinsames Projekt betr. Zusammenarbeit in die Wege zu leiten – mit oder ohne externe Begleitung.

Da auch vom Gesetzgeber gewollt, haben die STA's vermehrt wesentliche Einvernahmen selber durchführen. Dies wird bei der STAWA zweifellos allerdings nicht quantifizierbare zusätzliche Ressourcen binden, bei der Polizei dagegen zu einer entsprechenden Entlastung führen.

6. Schnittstelle Gerichte

In ihrer Eingabe vom 26. Oktober 2018 beantwortet die Obergerichtspräsidentin, Franziska Weber, Fragen zu statistischen Angaben, welche bereits vorne (Ziff. 4 lit.b) eingearbeitet wurden.

Zu den Anklagen wird festgehalten: ...'Insbesondere die Zunahme der (teilweise ausserordentlich happigen) Verfahren mit Teilnahme der Staatsanwaltschaft an der Hauptverhandlung fordern alle Mitarbeitenden der (erstinstanzlichen) Gerichte (...) gleichermaßen stark'.

Bei Gutheissung des staatsanwaltschaftlichen Ressourcenantrages ist mit einer Mehrbelastung insbesondere der erstinstanzlichen Gerichte, aber auch der Zwangsmassnahmen- und Beschwerdeinstanzen, zu rechnen. Wie hoch diese sein wird, lässt sich derzeit nicht sagen. Sicherlich aber wird eine 20%ige Stellenerhöhung der STAWA sich aus verschiedensten Gründen (z.B. Abbau der ao. STA und der Altlasten, vermehrte Einvernahmen durch STA) nicht 1:1 auf die Gerichte übertragen lassen.

Anzufügen bleibt, dass die erstinstanzlichen Gerichte derzeit einer umfassenden Belastungs- und Organisationsanalyse unterzogen werden.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Zusammenarbeit zwischen Gerichten und STAWA gemäss der Präsidentin des Obergerichtes grundsätzlich gut ist.

7. Personaldotation der Staatsanwaltschaft im Vergleich mit andern Kantonen

Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass interkantonale Zahlenvergleiche (auch unter Berücksichtigung der sich im jeweiligen Kanton aufhaltenden Personen bzw. Bewohnern) bezüglich der Personaldotation stets sehr problematisch und wenig aussagekräftig sind. Schon die Struktur der einzelnen Kantone wäre – weil erheblicher Einfluss auf die Kriminalität - zu berücksichtigen (städtisch, ländlich, Finanzplatz, Grenzkanton, etc.). Weiter beruht das statistische Material der einzelnen Kantone auf unterschiedlichen Erhebungen. Die Kompetenzen (z.B. Unterschriftskompetenz, Strafbefehlskompetenz) der Mitarbeitenden wie UB's und analoge Funktionen (z.B. juristisch ausgebildete und kaufmännische Assistenzstaatsanwälte) sind in den kantonalen Einführungsgesetzen unterschiedlich geregelt. Nicht unerhebliche Unterschiede bestehen weiter im Grad der Automatisierung der IT (dem Berichterstatter aus seiner Tätigkeit (2014/2017) bekannt). Ebenso unterschiedlich ist der Einbezug der Polizei in das Vorverfahren (Stichworte: Ergänzende Ermittlungen, delegierte Einvernahmen). Unterschiedlich mit Auswirkung auf die Arbeitslast der STAWA's kann auch die Praxis der Gerichte zum Vor- und Hauptverfahren sein (Stichworte: Zwangsmassnahmengericht, Beschwerdeinstanz, erst- und zweitinstanzliche Gerichte mit Bezug auf Rückweisungen). Das Gleiche gilt für die abgekürzten Verfahren. Schliesslich ist auch wesentlich – und diesbezüglich bestehen auch Unterschiede – welche Ressourcen ein Kanton, sei es die Exekutive oder die Legislative, zur wirkungsvollen und effizienten Kriminalitätsbekämpfung einerseits der Polizei und andererseits der Staatsanwaltschaft zur Verfügung stellen will (betreffend Staatsanwaltschaft z.B. STAWA Kanton St. Gallen (Zahlen 2017*): 183,4 Stellen, wovon 58,2 STA-Stellen, dies bei 500'000 Einwohnern). All diese und weitere Faktoren (z.B. Fallsegmente, weitere nicht zum Kerngeschäft einer Staatsanwaltschaft gehörende Aufgaben (wie z.B. Haftplatzkoordination, Buchhaltung, Vollzug/Inkasso Bussen etc.), aber auch Inanspruchnahme durch Aufsichtsorgane und Absenzen des Personals (Krankheit, Schwangerschaft) wären bei einem Vergleich unter Kantonen zu berücksichtigen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass interkantonale Vergleiche ohne grössten Aufwand keine wirklich seriöse Grundlage für eine Beurteilung der Personaldotation eines Kantons sind. Das gilt auch für die in der Analyse (Ziff. 2.8) gemachten Überlegungen zu interkantonalen Vergleichen, die auch mit einem entsprechenden Vorbehalt verbunden sind. Mit der notwendigen Zurückhaltung in der Wertung ist auf einen Vergleichskanton (mit praktisch gleicher Einwohnerzahl) zu verweisen: Im Kanton Basel-Land* (2017) sind 39,5 Staatsanwälte und 41 UB's tätig, während es im Kanton SO 22,5 bzw. (mit ao. STA's) 25,5 sind. Der Kanton BL verfügt zudem über 41 UB's, der Kanton SO über deren rund 20.

Bei aller Vorsicht kann somit davon ausgegangen werden, dass die STAWA SO auch bei Genehmigung der beantragten Stellenerhöhung im interkantonalen Vergleich nicht überdotiert, sondern tendenziell – wie in der Analyse ausgeführt – ‚schlank‘ sein wird.

8. Beantwortung der Fragen und Empfehlungen

Unter Hinweis auf die unter Ziff. 4 – 7 gemachten Ausführungen erfolgt eine kurze Beantwortung der dem Experten gestellten Fragen, wobei die in engem Zusammenhang stehenden Fragen 1 und 3 zusammen beantwortet werden.

Fragen 1 und 3

Die Folgerungen der Situations- und Bedürfnisanalyse der STAWA sind weitgehend nachvollziehbar und plausibel. Die im Rahmen dieses Auftrages getätigten zusätzlichen Erhebungen bestärken diese Einschätzung. Soll der Grundauftrag der STAWA nicht eingeschränkt werden, ist die beantragte Stellenerhöhung grundsätzlich nicht nur opportun, sondern notwendig.

Der geplanten Erhöhung um 4,5 STA-Stellen ist unter Berücksichtigung folgender Empfehlungen zuzustimmen:

- a) 0,3 STA-Stellen Cybercrime (Koordinator mit der Polizei, Ansprechperson)
- b) 0,3 STA-Stellen Einziehung gemäss Art. 70 StGB (Spezialist, Koordinator mit Polizei)
- c) Vermehrte Einvernahmetätigkeit der STA's

Unter Berücksichtigung des geplanten Abbaus der derzeit rund 3 ao. STA-Stellen, der geforderten vermehrten Einvernahmetätigkeit der STA's und der nachfolgenden Überlegungen betr. UB's wäre auch eine Erhöhung um 5,5 Stellen sehr wohl zu vertreten, sogar vorzuziehen.

Was die zu den STA's parallele Erhöhung der UB's um 4,5 Stellen betrifft, kann dem nicht vorbehaltlos zugestimmt werden. Es entspricht nicht dem Geist der StPO und der grundsätzlich dem STA zugeordneten Funktion als Verfahrensleiter, dass praktisch jedem STA ein UB zugeteilt wird. Es wird daher empfohlen, derzeit 2,5 UB-Stellen zu bewilligen. Über die weiteren 2 beantragten UB-Stellen sei erst nach vertiefter Prüfung der Notwendigkeit, insbesondere nach Abschluss des zu empfehlenden Projektes betr. Zusammenarbeit STAWA-Polizei, zu befinden.

Die drei geplanten Sekretariatsstellen geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

Als weitere Bemerkung im Sinne einer Empfehlung und unter Hinweis auf die Ausführungen gemäss Ziff. 5 oben: Initiierung eines gemeinsamen Projektes von STAWA und KAPO betr. Zusammenarbeit.

Frage 2

Zur Dotation der STAWA Solothurn im interkantonalen Vergleich lassen sich unter Verweis auf die Ausführungen unter Ziff. 7 keine auch nur einigermaßen verlässliche Ausführungen machen.

Frage 4

Die gegebenenfalls bewilligte Ressourcenerhöhung der STAWA werden die Polizei und die Gerichte mit indessen schwerlich quantifizierbarem Mehraufwand zu spüren bekommen. Allerdings kann die Erhöhung um 20% keinesfalls zum Nennwert für Polizei und Gerichte genommen werden (u.a. Abbau ao. STA Stellen, Abbau von Altlasten, Ergebnisse des empfohlenen Projektes Zusammenarbeit STA-KAPO).

Beilagen: Auf die Zustellung von Beilagen wird verzichtet. Im Bedarfsfall können sämtliche Dokumente bei OSTA Brodbeck bezogen werden.

Zürich, 14. November 2018

Andreas Brunner

Albisetti Bernardo

Von: Tännler Heinrich
Gesendet: Freitag, 14. Dezember 2018 07:26
An: Albisetti Bernardo
Cc: Brodbeck Hansjürg; 'Andreas Brunner'; Fürst Roland; Weber Franziska; Kölliker Ueli; Jeger Marianne
Betreff: AW: Bericht Brunner: Überprüfung Ressourcendotation STAWA; Einladung zur Stellungnahme

Geschätzter Bernardo

Vielen Dank für die Zustellung des Berichts vom 14. November 2018 und die Möglichkeit, dazu Stellung nehmen zu können.

Die Gerichtsverwaltungskommission (GVK) hat sich intensiv mit dem Bericht von Herrn Brunner auseinandergesetzt, und ich nunmehr in der Lage, namens der GVK wie folgt dazu Stellung zu nehmen:

- Ende 2011 zählte die Staatsanwaltschaft gemäss Geschäftsbericht 2011 insgesamt 57 Vollzeitstellen (FTE). Ende 2016 war es deren 65.3 FTE.
- Im Gegensatz zu den Pensenerhöhungen der Staatsanwaltschaft in den vergangenen Jahren bewegten sich die Vollzeitstellen der 5 Richterämter und des Haftgerichts zwischen 2011 und 2017 jeweils zwischen 62.5 und 63.7 FTE.
- Die GVK hält fest, dass die Erhöhung der Ressourcen der Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren für die Gerichte einen Mehraufwand zur Folge hatte.
- Die GVK teilt die Hypothese von Herrn Brunner, wonach eine Erhöhung der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht zu einer geringeren gerichtlichen Inanspruchnahme führen wird.
- Nach Ansicht der GVK würde die in Frage stehende Aufstockung des Stellenetats - notabene auf allen drei Stufen der Staatsanwaltschaft (Staatsanwälte, Untersuchungsbeamten und Sekretariat) - unweigerlich mehr gerichtliche Strafverfahren zur Folge haben. Dies einerseits deshalb, weil die Gerichte regelmässig in die Verfahren der Staatsanwaltschaft involviert sind und andererseits, weil absehbar ist, dass mehr Verfahren bei den Gerichten anhängig gemacht würden, falls mehr Personen für die Staatsanwaltschaft arbeiten.
- Neben einem Mehraufwand der ersten Instanz (inkl. Haftgericht) würde eine Erhöhung des staatsanwaltschaftlichen Stellenetats auch zu Mehrarbeit beim Obergericht führen.
- Die GVK teilt die Einschätzung von Herrn Brunner, dass es schwierig ist, das konkrete Ausmass der gerichtlichen Mehrarbeit kurz-, mittel- oder langfristig zu quantifizieren. Entscheidend und unbestritten ist jedoch der Umstand, dass eine (neuerliche) Erhöhung des Stellenetats (erneut) zu Mehrarbeit der Gerichten führen würde.
- Wie viele Zusatzressourcen für die Gerichte aufgrund der konkret im Raum stehenden Stellenerhöhung der Staatsanwaltschaft zur Folge haben könnte, wird u.a. aktuell im Rahmen der durch die GVK am 30. Mai 2018 beschlossenen Belastungs- und Organisationsanalyse erhoben: Aktuell werden die fünf Richterämter einer umfassenden Analyse unterzogen. Sie werden auf ihre Effizienz und Effektivität untersucht. Dabei bildet natürlich auch die Entwicklung der Geschäftslast einen nicht unwesentlichen Bestandteil der Abklärungen.

Wie gewohnt steht dir die Gerichtsverwaltungskommission bei weiteren Fragen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Ich wünsche dir auf diesem Weg weiterhin eine schöne Adventszeit und dann frohe Festtage!

Beschty Grüess,
Heinrich

Heinrich Tännler
Gerichtsverwalter

Obergericht des Kantons Solothurn

Gerichtsverwaltung
Amthaus 1, Postfach 157
4502 Solothurn
Telefon +41 32 627 73 34
Mobile +41 79 581 59 02
heinrich.taennler@gerichte.so.ch
<http://www.so.ch>

Von: Albisetti Bernardo

Gesendet: Donnerstag, 15. November 2018 14:51

An: Tännler Heinrich ; Rufi Andrea KAPO ; Zuber Thomas KAPO ; Wenger Thomas KAPO

Cc: Brodbeck Hansjürg ; 'Andreas Brunner' ; Fürst Roland

Betreff: Bericht Brunner: Überprüfung Ressourcendotation STAWA; Einladung zur Stellungnahme

Lieber Thomas, lieber Heinrich

Das Bau- und Justizdepartement hat am 30. August 2018 Herr Andreas Brunner, ehemaliger Oberstaatsanwalt Kanton Zürich damit beauftragt, die Ressourcendotation der Staatsanwaltschaft unseres Kantons zu überprüfen. Um die im Auftrag enthaltenen konkreten Fragen zu beantworten, hat er auch Euch befragt. Bevor wir den nun vorliegende Bericht der Regierung vorstellen, möchten wir Euch einladen, dazu Stellung zu nehmen.

Gerne erwarte ich Eure Stellungnahme bis am **21. Dezember 2018**.

Freundliche Grüsse

Bernardo Albisetti
Departementssekretär

Bau- und Justizdepartement

Departementssekretariat
Werkhofstrasse 65
4509 Solothurn
Telefon +41 32 627 25 99

bernardo.albisetti@bd.so.ch
<http://www.so.ch>

Polizeikommando

Werkhofstrasse 33
4503 Solothurn
Telefon +41 (0)32 627 71 11
www.polizei.so.ch



Thomas Zuber

Kommandant
Telefon +41 (0)32 627 70 15
thomas.zuber@kapo.so.ch

Herr
Bernardo Albisetti
Departementssekretär
Bau- und Justizdepartement
Werkhofstrasse 65
4509 Solothurn

21. Dezember 2018

**Bericht zuhanden des Bau- und Justizdepartements des Kantons Solothurn i. S. Überprüfung Ressourcendotation Staatsanwaltschaft Kanton Solothurn
Stellungnahme der Polizei Kanton Solothurn**

Sehr geehrter Herr Albisetti

Besten Dank für die Gelegenheit, Stellung zum Bericht "Überprüfung Ressourcendotation Staatsanwaltschaft Kanton Solothurn" (nachfolgend Bericht) nehmen zu können. Gerne äussern wir uns wie folgt:

1. Zu den Antworten des Experten auf die Fragen 1 und 3 (Plausibilität der Situations- und Bedürfnisanalyse der Staatsanwaltschaft und Stellungnahme des Experten zur Notwendigkeit der beantragten Ressourcenerhöhung) sowie zu den entsprechenden Empfehlungen des Experten

a) Zu den Antworten

Die weitgehende Zustimmung des Experten zu den Folgerungen der Situations- und Bedürfnisanalyse der Staatsanwaltschaft und deren Beurteilung als nachvollziehbar und plausibel nehmen wir zur Kenntnis. Die grundsätzliche Beurteilung der beantragten Stellenerhöhung als nicht nur opportun, sondern notwendig, stellen wir unter Berücksichtigung unserer nachfolgenden Ausführungen (b) nicht in Abrede.

b) Zu den entsprechenden Empfehlungen

Die Polizei Kanton Solothurn begrüsst die Empfehlung des Experten, der Erhöhung um 4,5 STA-Stellen unter Berücksichtigung der drei aufgeführten konkreten Vorschläge zuzustimmen. Insbesondere bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität ist die enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft unseres Erachtens unerlässlich. Schritte in diese Richtung wurden von Seiten der Polizei dieses Jahr bereits unternommen. 2019 nimmt ein Cybercrime-Spezialist, welcher u.a. als Ansprechperson für die Koordination der Fälle mit der Staatsanwaltschaft zuständig ist, seine Arbeit auf. Damit können solche Verfahren gemeinsam effizient und effektiv geführt werden.

Aus diesem Grund erachten wir die Empfehlung a) des Experten, wonach 0,3 STA-Stellen explizit in diesem Bereich und zur Koordination mit der Polizei einzusetzen sind, als sinnvoll und zielführend.

Ebenso begrüßen wir die Empfehlung b) des Experten und es besteht die Bereitschaft seitens der Polizei eine/-n Mitarbeiter/-in als Ansprechperson für die Staatsanwaltschaft zu bezeichnen und diese/n, sofern notwendig, entsprechend auszubilden. Nicht zuletzt entfaltet die konsequente Einziehung von Vermögenswerten erfahrungsgemäss eine erwünschte abschreckende Wirkung. Es handelt sich demnach um eine lohnende Investition.

Das vom Experten ausgeführte Erfordernis einer erhöhten Einvernahmefähigkeit der Staatsanwaltschaft ist für uns aufgrund der ausgewiesenen statistischen Angaben auf Seite 8 des Berichts unumgänglich. Dementsprechend stimmen wir der Empfehlung c) des Experten vorbehaltlos zu. Das von der Polizei in den letzten Jahren mehrfach deponierte Anliegen, dass die wesentlichen Einvernahmen entsprechend dem Sinn der StPO durch die Staatsanwaltschaft selber durchgeführt werden sollten, wird nunmehr als gerechtfertigt anerkannt. Die Anzahl der von der Polizei im Kanton Solothurn durchgeführten Einvernahmen war vor Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) bereits hoch, wie auch der OSTA gegenüber dem Experten bestätigt. Nach Inkrafttreten der StPO erfolgte keine Anpassung dieser traditionsbedingten Praxis an die neuen gesetzlichen Regelungen. Vielmehr wurde die alte Praxis beibehalten bzw. zulasten der polizeilichen Ressourcen noch weiter ausgedehnt. Dies belegen die Zahlen der im Bericht herangezogenen Vergleichsperioden (Steigerung von 11,7% bei der Polizei und Abnahme von 2% bei der Staatsanwaltschaft). Die Staatsanwaltschaft stellt diese Tatsache gegenüber dem Experten auch nicht in Abrede. Gestützt auf die Empfehlung des Experten gehen wir davon aus, dass die Staatsanwaltschaft mit Erhalt der zusätzlichen Ressourcen die wesentlichen Einvernahmen Sinn und Geist der StPO entsprechend selber durchführen wird.

Der weiteren Empfehlung des Experten zur Initiierung eines gemeinsamen Projektes von Staatsanwaltschaft und Polizei betreffend Zusammenarbeit (S. 9) stehen wir im Interesse der Strafverfolgung verhalten positiv gegenüber. Falls dieser Empfehlung nachgekommen wird, wäre ein solches Projekt unseres Erachtens lediglich mit einer externen Begleitung (welche über Erfahrungen beider Strafverfolgungsbehörden verfügt) zweckdienlich. Mit einer Aussensicht könnte die Umsetzung der drei obenerwähnten Empfehlungen sowie der aufgezeigten Lösungen unvoreingenommen beurteilt werden. Sofern ein solches Projekt für eine optimierte Zusammenarbeit erwünscht wäre, müssten ausserdem von Beginn weg die wesentlichen Eckwerte definiert werden, dazu gehören insbesondere die klare Zielsetzung des gemeinsamen Projekts, die konkret zu bereinigenden Fragestellungen sowie die Anerkennung gewisser Grundsätze (Gleichwertigkeit der involvierten Ämter). Ohne gemeinsames Projekt im obigen Sinn müssten u.E. zumindest nach der allfällig erfolgten Pensenerhöhung die Umsetzung der Empfehlungen a-c sowie die Auswirkungen der Ressourcenerhöhung auf Polizei und Gerichte evaluiert werden.

In diesem Zusammenhang erlauben wir uns den Hinweis, dass wir mit Erstaunen gewisse Ausführungen des Experten (insbesondere unter Ziffer 5. c) ff), hh) und ii) zum Verhältnis zwischen der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft zur Kenntnis genommen haben. Es trifft zwar zu, dass wir im Rahmen der Besprechung vom 2. Oktober 2018 auf Nachfrage des Experten auch einige optimierungsfähige Punkte erwähnt haben. Allerdings vermittelt der Bericht unserem Empfinden nach einen einseitigen Eindruck über den Gesprächsverlauf. Er gibt letztlich ein verfälschtes Bild der Zusammenarbeit wieder und birgt dadurch das hohe Risiko, dass bei der (politischen) Diskussion über die Ressourcenerhöhung der Fokus fälschlicherweise auf Fragen zur Zusammenarbeit gelegt wird. Die mehrfache Erwähnung derselben Punkte unter jeweils verschiedenen Titeln, die teilweise pointierte Wiedergabe unserer im Gespräch gemachten Angaben sowie insbesondere das gänzliche Fehlen der von uns im Gespräch als positiv hervorgehobenen Aspekte tragen unseres Erachtens zu diesem verfälschten Eindruck bei.

Hier regen wir allgemeiner gehaltene und stärker zusammenfassende Formulierungen an.

Auch die Ausführungen des Experten unter 5. b) cc) sind für uns nicht nachvollziehbar. Polizei und Staatsanwaltschaft haben zwar kein formalisiertes Verfahren zur gemeinsamen Schwerpunktbildung, jedoch wurde dem Experten unsererseits aufgezeigt, dass diese aufgrund informeller Absprachen faktisch sehr gut funktioniert. Im Bereich Menschenhandel und Bekämpfung der seriellen Einbruchskriminalität haben Polizei und Staatsanwaltschaft in der Vergangenheit unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen im Sinne gemeinsamer Schwerpunkte gehandelt. Ebenfalls erfolgt bei grossen Aktionen regelmässig ein entsprechender Austausch.

2. Zur Antwort des Experten auf die Frage 4 (Auswirkungen der beantragten Ressourcenerhöhung auf die Polizei)

Die Feststellung des Experten, dass bei Polizei und Gerichte die gegebenenfalls bewilligte Ressourcenerhöhung zu einem spürbaren Mehraufwand führen wird, ist für uns nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang weisen wir auf die Zunahme der Ermittlungsaufträge an die Polizei in den Vergleichsperioden hin, vgl. Ziffer 5. a) dd). Auch ohne Erklärung der diesbezüglich unterschiedlichen Angaben der Polizei (Zunahme um 190%) einerseits und der Staatsanwaltschaft (Zunahme um 58%) andererseits sowie selbst bei blosser Berücksichtigung der von der Staatsanwaltschaft genannten Zunahme handelt es sich für die Polizei augenscheinlich um eine massive Mehrbelastung. Im Übrigen gehen wir aufgrund unserer Einschätzung davon aus, dass diese höchstens marginal auf der geltend gemachten erhöhten Dokumentationspflicht beruht. Zurückzuführen sein dürfte der massive Anstieg u.a. auf vermehrte Beweisanträge der Parteien und erhöhte Anforderungen infolge Gesetzes- und Praxisänderungen. Unabhängig von den Gründen rechnen wir bei einer Ressourcenerhöhung der Staatsanwaltschaft mit einer weiteren starken Erhöhung von Ermittlungsaufträgen an die Polizei (was letztlich in der eingangs erwähnten Feststellung des Experten zum Ausdruck kommt). Dieser Mehrbelastung der Polizei ist gebührend Rechnung zu tragen, insbesondere damit nicht die Vernachlässigung anderer Polizeiaufgaben (beispielsweise im Bereich der Prävention) zu befürchten ist.

Aus diesen Gründen kann die Polizei mit ihren heute vorhandenen personellen Ressourcen eine Mehrbelastung aufgrund der beantragten Ressourcenerhöhung der Staatsanwaltschaft nur bewältigen, wenn die Staatsanwaltschaft entsprechend der Empfehlung des Experten in Zukunft zumindest deutlich mehr Einvernahmen selber durchführt, mithin weniger Ermittlungsaufträge erteilt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anregungen in der Weiterbehandlung des Geschäfts.

Freundliche Grüsse



Thomas Zuber
Kommandant

Kopie an:
Departementsvorsteherin

Bau- und Justizdepartement
z.Hd. Bernardo Albisetti
Werkhofstrasse 65
4509 Solothurn

Solothurn, 30. Januar 2019

Stellungnahme zum Expertenbericht

Sehr geehrter Herr Albisetti

Auftragsgemäss nimmt nach den Gerichten und der Polizei auch noch die Staatsanwaltschaft kurz zum Bericht von Dr. Andreas Brunner «Überprüfung Ressourcendotation Staatsanwaltschaft Kanton Solothurn» (kurz: Bericht) Stellung.

Vorab zu den Zahlen und Kennziffern. Wir haben zur Kenntnis genommen, dass die Auswertung der polizeilicher Daten im Dreijahresvergleich einen Anstieg der Übertretungsanzeigen von 40% ergibt (S. 6, Ziff. 5.a.aa des Berichts). Nach unserer eigenen Statistik beträgt dieser Anstieg lediglich (aber immerhin) 14%. Ob ein Zusammenhang damit besteht, dass sich auch bezüglich der Anzahl Ermittlungsaufträge die Zahlen der Staatsanwaltschaft und der Polizei in erheblichem Ausmass unterscheiden (vgl. S. 7, Ziff. 5.a.dd) kann nicht abschliessend beurteilt werden. Die übrigen im Bericht erwähnten Zahlen erscheinen uns plausibel.

Wesentlich erscheinen uns indessen folgende Feststellungen:

1. Wir sind sehr froh, dass der Experte gestützt auf eine kritische Auseinandersetzung mit unserer Analyse und eigene zusätzliche Erhebungen zum Schluss gekommen ist, dass eine Stellenerhöhung bei der Staatsanwaltschaft nicht nur als opportun, sondern notwendig erscheint.
2. Die Auflage, wonach je 0,3 der zusätzlichen StA-Stellen für die Bekämpfung von Cybercrime (Internetkriminalität) und Vermögensabschöpfung (Einziehung von deliktischen Gewinnen) einzusetzen sind, erachten wir als unproblematisch. Der Zweck dieser Auflage, nämlich sicherzustellen, dass in diesen beiden Gebieten gegen innen und aussen kompetente und das einschlägige Knowhow

eigenverantwortlich pflegende Ansprechpersonen zur Verfügung stehen, ist unbestritten. Entsprechende Kompetenzzentren bestehen bereits und das Engagement kann nach erfolgter Aufstockung intensiviert werden. Das wird hingegen nichts daran ändern, dass wir bezüglich der neusten Formen von Cybercrime auf ausser- oder überkantonale Unterstützung angewiesen bleiben, wie dies in Ziff. 2.9 der Situations- und Bedürfnisanalyse vom 24.08.2018 (kurz: Analyse) beschrieben ist.

3. Auch das Ziel der vermehrten Einvernahmetätigkeit durch die Stawa ist unbestritten. Auch diese Problematik ist in der Analyse (S. 17 oben) bereits umschrieben. Andererseits wird bei der Umsetzung dieses Ziels sorgfältig vorgegangen werden müssen. Aus dem Bericht Brunner ergibt sich klar, dass die vermehrte Einvernahmetätigkeit der StA zu einer zusätzlichen Belastung der Staatsanwaltschaft und einer Entlastung der Polizei führt. Ebenso ergibt sich daraus, dass die beantragte Ressourcenerhöhung schon dafür nötig ist, um die aktuell bestehende Überlastung der Staatsanwaltschaft aufzufangen. Folglich ist bezüglich zusätzlicher Belastungen Zurückhaltung geboten. Sicher muss verhindert werden, dass die vermehrte Einvernahmetätigkeit der Stawa die Ressourcenerhöhung zu einem wesentlichen Teil wegfrisst. Hingegen haben wir der Polizei das Angebot bereits unterbreitet, die Einvernahmetätigkeit so weit auszudehnen, dass die Kantonspolizei nach erfolgter Stellenerhöhung nicht mehr Einvernahmen machen muss, als vorher. Damit würde auch weitgehend sichergestellt, dass sich die Aufstockung bei der Staatsanwaltschaft nicht als Mehrbelastung auf die Polizei auswirkt.
4. Die Staatsanwaltschaft ist gerne bereit, die Zusammenarbeit mit der Polizei in einem gemeinsamen Projekt zu beleuchten. Ein zentraler Punkt könnte die gemeinsame Erarbeitung einer Richtlinie zur Frage sein, welche Einvernahmen die Staatsanwaltschaft im Regelfall nicht an die Polizei delegieren soll. Im Übrigen haben wir nach wie vor den Eindruck, ein gutes Verhältnis zur Polizei zu haben und namentlich im operativen Geschäft sehr gut zusammenzuarbeiten. Selbstverständlich verschliessen wir uns der Ausdehnung eines gemeinsamen Projekts auf weitere Aspekte jedoch in keiner Weise.
5. Nachdem der Experte empfiehlt, die Belastung der Stawa in den Bereichen Cybercrime, Vermögensabschöpfung und Einvernahmetätigkeit zu erhöhen, begrüssen wir ausdrücklich, dass er auch empfiehlt, lieber 5,5 als nur die beantragten 4,5 zusätzlichen Staatsanwaltsstellen zu bewilligen. Dass er gleichzeitig empfiehlt, bei den UB-Stellen die beantragte 20-prozentige Aufstockung möglicherweise nicht im ganzen Ausmass zu bewilligen, nehmen wir zur Kenntnis. Begründet wird diese Skepsis damit, dass es nicht dem Geist der die Verfahrensleitung dem StA zuordnenden StPO entspreche, dass praktisch jedem StA ein UB zugeteilt wird. Wir sind der Überzeugung, dass die StA ihre Führungsverantwortung auch sehr gut und effizient dadurch wahrnehmen können, dass sie mit der Ausführung bestimmter Aufgaben die Untersuchungsbeamten beauftragen. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die UB im Kanton Solothurn nicht

nur Gehilfen der StA sind, sondern im Übertretungsstrafbereich selber die Verfahrensleitung innehaben. Ebenfalls muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass ein Teil der beantragten UB-Ressourcen unabdingbar für die Führungsunterstützung der Oberstaatsanwaltschaft verwendet werden muss. Daher erachten wir auch auf Stufe UB nach wie vor eine Erhöhung um 20% als nötig.

Mit freundlichen Grüßen
Der Oberstaatsanwalt

Hansjürg Brodbeck