

Regierungsratsbeschluss

vom 16. August 2016

Nr. 2016/1392

KR.Nr. I 0103/2016 (BJD)

Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Staatsanwaltschaft Solothurn - Massvoller Einsatz und Verhältnismässigkeit? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Von der Staatsanwaltschaft wird erwartet, dass der Einsatz verhältnismässig erfolgen muss sowie dass mit den vorhandenen Ressourcen massvoll umgegangen wird. Es gibt Hinweise, dass die Solothurner Staatsanwaltschaft ein anderes Mass für die Verhältnismässigkeit anwendet. So lässt ein Bericht aus der Zeitschrift „Plädoyer 2/16“ (siehe Beilage), aufhorchen, der den enormen Mitteleinsatz der Staatsanwaltschaft in der ganzen Schweiz angeprangert hat. Dies ist nur ein Beispiel, das ausnahmsweise zu einer Veröffentlichung in einer Fachzeitschrift geführt hat. In eine ähnliche Richtung gehen aber auch immer wieder Äusserungen und Berichte aus der Bevölkerung. Daher folgende Fragen in Form einer Interpellation:

1. Ist es üblich und zulässig, dass V-Personen eingesetzt werden, um Beschuldigte auszuhorchen, die in den Einvernahmen von ihrem verfassungsmässigen Schweigerecht Gebrauch machen?
2. Wie beurteilt die Staatsanwaltschaft den in der Zeitschrift Plädoyer geschilderten Einsatz nach dem Urteil des Obergerichts Solothurn (Aufwand, Verhältnismässigkeit etc.)?
3. Wie lässt sich der Einsatz verdeckter Ermittler mit dem Gesetzeswortlaut von Art. 285a StPO bei Fällen vereinbaren, in welchen es nicht um organisierte Kriminalität geht?
4. Wie lässt sich das Einschleusen von V-Personen in ein familiäres Umfeld mit dem ursprünglichen Zweck (Aufklärung organisierter Kriminalität) dieser Überwachungsmassnahme rechtfertigen?
5. Wie hoch sind die Kosten für die verdeckten Ermittlungen in diesem Fall (Lohnkosten aller V-Personen, Spesen und Auslagen)?
6. Wieviel gibt die Staatsanwaltschaft für verdeckte Ermittlungen im Jahr aus? Ist jeder Staatsanwalt befugt, den Einsatz verdeckter Ermittler beim Haftgericht zu beantragen?
7. Wie werden Erfolge und Misserfolge ausgewertet, wer hat dazu eine Kontrolle und Übersicht?
8. Überwachungs- und Zwangsmassnahmen sowie der Einsatz von V-Personen müssen vom Haftgericht bewilligt werden. Nach welchen Kriterien werden die Einsätze beurteilt, bewilligt oder abgelehnt?
9. Wie viele Anträge für Zwangsmassnahmen werden pro Jahr beim Haftgericht gestellt, respektive wie viele Fälle werden dann bewilligt und abgelehnt (aufgeschlüsselt nach allen Zwangsmassnahmen)?

2. Begründung (Interpellationstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ist zweigeteilt. Administrativ liegt sie beim Regierungsrat (§ 108 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation, GO; BGS 125.12). Soweit es um die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs geht, führt der Oberstaatsanwalt die Staatsanwaltschaft nach § 72 Abs. 1 Satz 2 GO ausdrücklich weisungsungebunden. Die Frage, wann in einem konkreten Einzelfall Zwangsmassnahmen angeordnet werden sollen und wann nicht, betrifft diesen fachlichen Bereich, in welchem die Staatsanwaltschaft nicht von politischer sondern von gerichtlicher Seite her beaufsichtigt wird. Bei der Beantwortung solcher Fragen hat sich der Regierungsrat grösste Zurückhaltung aufzuerlegen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat Verfassungsrang und gilt für jedes staatliche Handeln. Er gilt selbstverständlich auch für die Staatsanwaltschaft. In der Strafprozessordnung und dort besonders im Zusammenhang mit der Regelung der Zwangsmassnahmen (Art. 196 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) hat er eine ganz zentrale Bedeutung. Bereits in Art. 197 Abs. 1 StPO wird generell festgehalten, dass Zwangsmassnahmen nur zulässig sind, wenn die damit erstrebten Ziele nicht durch mildere Massnahmen erreicht werden können (lit. c) und die Bedeutung der Straftat die Zwangsmassnahme rechtfertigt (lit. d). Sodann wird das Verhältnismässigkeitsprinzip in vielen weiteren Regeln konkretisiert. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit besagt jedoch nicht, dass in jeder Situation das Gebot der Zurückhaltung gilt. Viel mehr ist je nach den konkreten Umständen des Einzelfalles zu entscheiden. Einerseits soll nicht mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden. Andererseits bedeutet dies ebenso, dass bei Massnahmen der Strafverfolgungsbehörden, um schwere Fälle aufzuklären, eben auch schwere Eingriffe gerechtfertigt sind und eine falsche Zurückhaltung fehl am Platz wäre.

Gemäss Art. 139 Abs. 1 StPO sind die Strafbehörden verpflichtet, alle nach dem Stand von Wissenschaft und Erfahrung geeigneten Beweismittel einzusetzen, die rechtlich zulässig sind. In ausserordentlich schweren Fällen, insbesondere wenn es um Tötungsdelikte geht, ist dieser gesetzliche Auftrag besonders ernst zu nehmen. Hier sind im Zweifelsfall lieber zu viele Ressourcen einzusetzen, als zu wenige.

In welchen Fällen der Einsatz von verdeckten Ermittlern zulässig ist, wird in Art. 285a und 286 StPO geregelt. Die Anforderungen sind sehr hoch. Die verdeckte Ermittlung wird nur bei sehr schwerer Delinquenz eingesetzt und nur dann, wenn andere Untersuchungshandlungen erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden. Daher wird dieses Instrument zahlenmässig nur in sehr wenigen Strafuntersuchungen eingesetzt. Vorgelagert ist immer eine sorgfältige Analyse der Situation, in welche verschiedene Polizeistellen einbezogen werden. Wenn diese Analyse ergibt, dass eine verdeckte Ermittlung rechtlich zulässig ist und als praktisch durchführbar erscheint, hat die Staatsanwaltschaft ein Gesuch an das Haftgericht zu stellen. Nur wenn auch das Haftgericht die Voraussetzungen als erfüllt erachtet, darf diese Beweismassnahme durchgeführt werden (Art. 289 StPO).

Nach Beendigung des Einsatzes ist den beschuldigten Personen im Regelfall mitzuteilen, dass gegen sie verdeckt ermittelt worden ist (Art. 298 StPO). Gestützt auf diese Mitteilung kann der Genehmigungsentscheid des Haftgerichts bei der Beschwerdekammer des Obergerichts angefochten werden. Mit der Beschwerde können gemäss Art. 393 Abs. 2 StPO insbesondere Rechtsverletzungen, unvollständige oder unrichtige Feststellung des Sachverhalts und Unangemessenheit gerügt werden. Die Entscheide des Obergerichts wiederum können von der unterliegenden Seite mit Beschwerde in Strafsachen gemäss Art. 81 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) an das Bundesgericht weitergezogen werden. Dass es in konkreten Einzelfäl-

len solche Beschwerdeverfahren gibt, in welchen verschiedene Instanzen die gleichen Fragen unterschiedlich bewerten, ist kein Grund zur Beunruhigung, sondern etwas völlig Normales und ein Indiz dafür, dass das Rechtssystem funktioniert.

Gemäss Auskunft der Staatsanwaltschaft handelt es sich beim konkreten Einzelfall, auf welchen sich die Interpellation bezieht, um ein sehr schwieriges Strafverfahren wegen vorsätzlicher Tötung zum Nachteil eines Kleinkindes und schwerer Körperverletzung zum Nachteil von zwei Kleinkindern gegen die Eltern dieser Kinder, welche beide die Mitwirkung zur Klärung des Geschehens gestützt auf ihre verfassungsmässigen Rechte weitgehend verweigerten. Die Anordnung der verdeckten Ermittlung wurde vom Haftgericht des Kantons Solothurn vorgängig geprüft und bewilligt. Später ist die Beschwerdekammer des Obergerichts auf Beschwerden der beschuldigten Personen hin zum Schluss gekommen, die verdeckte Ermittlung sei unrechtmässig erfolgt. Aus der Begründung der Beschwerdekammer geht hervor, dass sie zwar sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen gemäss Art. 285a und Art. 286 StPO als erfüllt erachtet, dass sie hingegen zum Schluss kam, die verdeckte Ermittlung verstosse im konkreten Einzelfall gegen dem Gesetz übergeordnetes Recht. Gegen diese Urteile der Beschwerdekammer hat die Staatsanwaltschaft im März 2016 Beschwerden in Strafsachen beim Schweizerischen Bundesgericht erhoben, weshalb sie nicht rechtskräftig sind. Aus Rücksicht auf die hängigen Beschwerdeverfahren ist eine öffentliche inhaltliche Auseinandersetzung nicht angezeigt.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Ist es üblich und zulässig, dass V-Personen eingesetzt werden, um Beschuldigte auszuhorchen, die in den Einvernahmen von ihrem verfassungsmässigen Schweigerecht Gebrauch machen?

Aus Rücksicht auf das hängige Verfahren vor Bundesgericht wird zu dieser Frage nicht inhaltlich Stellung genommen. Immerhin kann darauf hingewiesen werden, dass verschiedene geheime strafprozessuale Zwangsmassnahmen (Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, Observation, verdeckte Ermittlung etc.) gemäss ihrer gesetzlichen Konzeption genau darauf abzielen, von beschuldigten Personen Antworten auf Fragen zu erhalten, welche diese freiwillig nicht zu geben bereit wären.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie beurteilt die Staatsanwaltschaft den in der Zeitschrift Plädoyer geschilderten Einsatz nach dem Urteil des Obergerichts Solothurn (Aufwand, Verhältnismässigkeit etc.)?

Zum Urteil des Obergerichts Solothurn kann schon deshalb nicht Stellung genommen werden, weil dieses nicht öffentlich ist. Auch ist es nicht Sache des Regierungsrates, zu einer Publikation Stellung zu nehmen. Um Missverständnissen vorzubeugen, erscheint erwähnenswert, dass nicht davon ausgegangen werden darf, dass die angesprochene Publikation den Sachverhalt des konkreten Einzelfalles korrekt und objektiv wiedergibt. Bei den Autoren dieser Publikation handelt es sich nicht um neutrale Personen, sondern um den Verteidiger einer beschuldigten Person und seinen Büropartner. Die Autoren weisen in der Publikation zudem ausdrücklich darauf hin, dass sie lediglich auf einer „ähnlich gelagerten“ Strafuntersuchung basiere.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie lässt sich der Einsatz verdeckter Ermittler mit dem Gesetzwortlaut von Art. 285a StPO bei Fällen vereinbaren, in welchen es nicht um organisierte Kriminalität geht?

Diese Rechtsfrage ist nicht vom Regierungsrat zu beantworten. Immerhin kann darauf hingewiesen werden, dass der Gesetzeswortlaut von Art. 285a StPO den Begriff „organisierte Kriminalität“ gar nicht verwendet und dass in diesem Punkt, soweit ersichtlich, keine Differenz zwischen den involvierten solothurnischen Strafbehörden besteht.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie lässt sich das Einschleusen von V-Personen in ein familiäres Umfeld mit dem ursprünglichen Zweck (Aufklärung organisierter Kriminalität) dieser Überwachungsmassnahme rechtfertigen?

Vgl. Antwort zu Frage 3.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie hoch sind die Kosten für die verdeckten Ermittlungen in diesem Fall (Lohnkosten aller V-Personen, Spesen und Auslagen)?

Zum Einzelfall wird nicht Stellung genommen. Es kann jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Lohnkosten von verdeckten Ermittlern in aller Regel nicht vom Kanton Solothurn getragen werden müssen, da diese Beamten von spezialisierten ausserkantonalen Polizeistellen zur Verfügung gestellt werden (was naturgemäss nur dann geschieht, wenn auch diese Stellen von der Notwendigkeit und Rechtmässigkeit der verdeckten Ermittlung überzeugt sind). Daher fallen die von verdeckten Ermittlern verursachten externen Kosten im Rahmen des zur Klärung eines komplexen Kapitaldelikts durch Polizei und Staatsanwaltschaft zu erbringenden Gesamtaufwandes nicht ins Gewicht. Bei einem längerfristigen Einsatz von mehreren verdeckten Ermittlern können externe Kosten in der Grössenordnung von beispielsweise Fr. 20'000.00 anfallen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wieviel gibt die Staatsanwaltschaft für verdeckte Ermittlungen im Jahr aus? Ist jeder Staatsanwalt befugt, den Einsatz verdeckter Ermittler beim Haftgericht zu beantragen?

Jährliche Kosten können schon deshalb nicht beziffert werden, weil verdeckte Ermittlungen sehr selten sind. Jede Staatsanwältin und jeder Staatsanwalt ist grundsätzlich befugt, den Einsatz von verdeckten Ermittlern beim Haftgericht zu beantragen. Durch interne Weisungen ist jedoch sichergestellt, dass dies nicht ohne vorgängige Information der Oberstaatsanwaltschaft geschieht.

3.2.7 Zu Frage 7:

Wie werden Erfolge und Misserfolge ausgewertet, wer hat dazu eine Kontrolle und Übersicht?

Für jeden Einzelfall gibt es eine Auswertung (Debriefing) durch die beteiligten Behörden. In aller Regel erhält auch die Öffentlichkeit im Rahmen der öffentlichen Gerichtsverfahren von verdeckten Ermittlungen Kenntnis. Die Übersicht über die Verfahren im Kanton Solothurn ist ange-

sichts der sehr wenigen Fälle einfach zu behalten. Innerhalb der Staatsanwaltschaft ist eine optimale Pflege des Knowhows zur verdeckten Ermittlung organisatorisch sichergestellt.

3.2.8 Zu Frage 8:

Überwachungs- und Zwangsmassnahmen sowie der Einsatz von V-Personen müssen vom Haftgericht bewilligt werden. Nach welchen Kriterien werden die Einsätze beurteilt, bewilligt oder abgelehnt?

Das Haftgericht beurteilt die Einsätze von verdeckten Ermittlern in Anwendung von Art. 285a ff. StPO. Auch alle anderen im Gesetz vorgesehenen Zwangsmassnahmen werden aufgrund der massgeblichen Gesetzesartikel und der darin formulierten Voraussetzungen geprüft und beurteilt.

3.2.9 Zu Frage 9:

Wie viele Anträge für Zwangsmassnahmen werden pro Jahr beim Haftgericht gestellt, respektive wie viele Fälle werden dann bewilligt und abgelehnt (aufgeschlüsselt nach allen Zwangsmassnahmen)?

Seit Einführung des Haftgerichts im Herbst 2005 wurden in einem abgeschlossenen, einem vor Gericht hängigen und dem bekannt gewordenen Verfahren verdeckte Ermittler eingesetzt. Da es sich bei verdeckten Ermittlungen um geheime Zwangsmassnahmen handelt, kann sich das Haftgericht zu allfälligen verdeckten Ermittlungen in laufenden Verfahren nicht äussern. Es ist aber festzuhalten, dass der Einsatz von verdeckten Ermittlern von der Staatsanwaltschaft nur mit äusserster Zurückhaltung verfügt wird und dass die Voraussetzungen für die Genehmigung durch das Haftgericht sorgfältig geprüft werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Staatsanwaltschaft (2)
Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn
Gerichtsverwaltung
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat