

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, wohlwogen, 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 Funktionen (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 Entscheidung 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 müssten. 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 verfükten 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