

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 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 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 Mittelwert 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 Staatsanwaltschaftstellen 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 beschriftet werden. Beispielsweise sind im Rahmen von betrügerischen Handlungen oftmals Auslandabklärungen 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 ausgedacht. 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 Verschlankeung 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 Einvernahmehemmetätigkeit 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 Einvernahmehemmetätigkeit 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 Einvernahmehemmetätigkeit 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 Jahr 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.