

Staatsanwaltschaft: Erhöhung der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte / Bewilli- gung eines Zusatzkredites

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 29. April 2014, RRB Nr. 2014/815

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Personalbedarf der Staatsanwaltschaft ab 1. Januar 2015	5
2.1 Chronische Überlastung in zwei Abteilungen	5
2.1.1 Situation in der Abteilung Olten	5
2.1.2 Situation im Bereich Organisierte Kriminalität	6
2.2 Innerbetriebliche Entlastungsmassnahmen nur kurzfristig möglich	6
2.3 Zusätzlicher Personalbedarf	7
3. Auswirkungen	7
4. Rechtliches	8
5. Antrag	8
6. Beschlussesentwurf 1	9
7. Beschlussesentwurf 2	11

Kurzfassung

Um ihre Aufgaben gesetzeskonform erledigen zu können, muss die Staatsanwaltschaft per 1. Januar 2015 die Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte um 200 Stellenprozente erhöhen können. Im interkantonalen Vergleich bleibt sie damit nach wie vor eine schlanke Organisation.

Beim Erlass des Globalbudgets 2013 – 2015 war den politischen Instanzen bewusst, dass für die Staatsanwaltschaft keine Sicherheitsmarge besteht. Bereits per 1. Januar 2013 hat der Regierungsrat die Anzahl der Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte für die Abteilung Olten zum Zweck des Pendenzenabbaus zeitlich befristet erhöht. Zwischenzeitlich konnte festgestellt werden, dass mit dieser Aufstockung zwar eine Stabilisierung der Situation, aber kein Pendenzenabbau möglich war. Dieses Resultat überrascht nicht, denn eine Analyse der Fallzahlen pro Kopf zeigt, dass die Abteilung Olten vor der erfolgten Aufstockung schlicht unterdotiert war. Daher wird beantragt, per 1. Januar 2015 die befristete in eine ordentliche Anstellung zu überführen.

Ebenfalls dringender Handlungsbedarf besteht im Bereich Organisierte Kriminalität, welcher sich vorrangig mit der Bekämpfung des bandenmässigen Betäubungsmittel- und des Menschenhandels befasst. Verschiedene Faktoren führten auch hier trotz sehr grossem Einsatz der Mitarbeiter zur Entstehung einer deutlich zu hohen Zahl an zu alten Verfahren, für deren Bearbeitung, neben der Betreuung der vielen beförderlich zu behandelnden Haftgeschäfte, keine Ressourcen vorhanden sind. Wegen der Dringlichkeit der Situation wurden ab Sommer 2013 staatsanwaltschaftsinterne Entlastungsmassnahmen eingeleitet, welche langfristig jedoch weder effizient, noch verkraftbar sind. Daher ist auch für diesen Bereich die Schaffung einer zusätzlichen Stelle dringend geboten.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Erhöhung der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (2 Stellen) und zur Bewilligung eines Zusatzkredites zur Globalbudgetperiode 2013 – 2015 „Staatsanwaltschaft“.

1. Ausgangslage

Gemäss § 74 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GO; BGS 125.12) bestimmt der Kantonsrat die Anzahl der Staatsanwälte und wählt sie. Wesentlich erhöht wurde diese Anzahl letztmals auf die Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) per 1. Januar 2011 und sie beträgt seither 1'850 Stellenprozente (exkl. Oberstaatsanwaltschaft). Dabei wurde der Erhöhungsbedarf zurückhaltend eingeschätzt und man hat sich in der Bemühung, keine unnötigen Stellen zu schaffen, mit 0,81 Strafverfolger pro 10'000 Einwohner dem schweizerischen Durchschnitt von 1 pro 10'000 lediglich von unten her angenähert (Berechnung: 20,5 Staatsanwälte inkl. Oberstaatsanwalt und dessen Stellvertreterin bei rund 253'000 Einwohner). Es wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Dotation nach einiger Zeit der Arbeit unter der vereinheitlichten StPO überprüft werden müsse.

2. Personalbedarf der Staatsanwaltschaft ab 1. Januar 2015

2.1 Chronische Überlastung in zwei Abteilungen

Zwischenzeitlich hat sich gezeigt, dass diese Dotation in zwei Bereichen nicht ausreicht. Sowohl in der Abteilung Olten als auch im Bereich Organisierte Kriminalität der kantonalen Abteilung WOK (Wirtschaftsdelikte und Organisierte Kriminalität) besteht aufgrund ungenügender Dotation eine chronische, Pendenzen produzierende Überlastung.

2.1.1 Situation in der Abteilung Olten

In der Abteilung Olten kann diese Überlastung aufgrund der Fallzahlen schon rein statistisch anhand eines Vergleiches mit der Abteilung Solothurn nachgewiesen werden. Hier wurde das Manko bereits erkannt und es wurde durch den Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2012/1909 vom 18. September 2012 die zeitlich befristete Aufstockung der Abteilung Olten um 100 Stellenprozente vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2014 bewilligt. Diese Stelle konnte mit Staatsanwältin Ursina Stocker sehr kompetent besetzt werden. Trotzdem ist festzustellen, dass diese Aufstockung nicht zu einem Abbau der Pendenzen sondern lediglich zu einer Stabilisierung der Situation geführt hat: In der allgemeinen Abteilung Olten haben sich die Pendenzen im Jahr 2013 weder erhöht noch gesenkt. Dieses Resultat ist nicht überraschend, denn ein Vergleich der allgemeinen Abteilungen Olten und Solothurn bezüglich Dotation und zu erledigender Geschäftslast über längere Zeit (1. Januar 2011 bis dato) zeigt deutlich, dass die Abteilung Olten nach erfolgter Aufstockung nun lediglich gleich lange Spiesse hat wie die Abteilung Solothurn. Entsprechend ist nachvollziehbar, dass nun im Wesentlichen einfach die Eingänge abgearbeitet werden können und es für die Aufarbeitung der Pendenzen nach wie vor einen Kraftakt braucht. Dies zeigt, dass die Abteilung Olten auf die ihr aktuell zur Verfügung stehenden Ressourcen angewiesen ist und diese Stelle nicht nur vorübergehend, sondern auf Dauer benötigt wird.

2.1.2 Situation im Bereich Organisierte Kriminalität

Im Bereich Organisierte Kriminalität (OK) stellt sich die Situation ähnlich dar. Dieser ist mit zwei sehr erfahrenen Staatsanwälten besetzt (LStA Jan Gutzwiller und StA Philipp Rauber), welche sehr grosse Einsätze leisten. Und trotzdem zeigt die Pendenzenkontrolle eine deutlich zu hohe Zahl mit zu alten Fällen. So waren per 18. September 2013 über 60 % der hängigen Fälle älter als 12 Monate und rund 45 % sogar älter als 30 Monate. Auch wenn die seit der Einführung der neuen StPO vom 1. Januar 2011 erledigten Geschäfte betrachtet werden, fällt auf, dass gut 28 % eine Entscheiddauer von über zwei Jahren aufweisen und es immer wieder vorkommt, dass eine Verletzung des Beschleunigungsverbots moniert werden kann. Die Überlastung ist evident. Zu begründen ist sie stichwortartig wie folgt: Zu viele Verfahren, welche regelmässig mit grossem (Zwangsmassnahmen) und nicht selten mit sehr grossem Aufwand verbunden sind und in jedem Verfahrensstadium, also auch in jenem der polizeilichen Ermittlungen, ein überdurchschnittliches persönliches Engagement des Verfahrensleiters erfordern, wobei gerade in diesen aufwändigen Verfahren der von der StPO verursachte Mehraufwand besonders deutlich zu Buche schlägt.

Dazu einige Zahlen: In den 129 Wochen zwischen 1. Januar 2011 und 31. August 2013 verfügten die beiden OK-Staatsanwälte insgesamt 282 genehmigungspflichtige geheime Überwachungs-massnahmen, dazu 51 Observationen, 44 Bankauskunftsbegehren und 82 Hausdurchsuchungen, welche sie in der Regel persönlich überwachen. In der gleichen Zeit führten sie ganze 117 Haftprüfungsverfahren, also beinahe wöchentlich eines. Dazu kommt, dass aufgrund der Bedeutung und Komplexität der Verfahren auch die Anklagevertretung grossen Aufwand verursacht, welcher häufig nicht vor der ersten Instanz endet, weil viele Urteile mindestens bis ans Obergericht gezogen werden. Alles in allem wurden im Bereich dieser Verfahren die negativen Auswirkungen der eidgenössischen Strafprozessordnung offensichtlich unterschätzt.

Dazu kommt, dass der Raum Olten nicht nur als veritable Drehscheibe im Bereich Betäubungsmittelhandel bezeichnet werden muss, sondern auch im Bereich Menschenhandel/Förderung der Prostitution viel Aufwand verursacht. Diese Verfahren haben regelmässig einen internationalen Bezug und erfordern nebst teilweiser Beweisführung im Ausland aufgrund der delikaten Sach-, Rechts- und Beweislage, dass die Staatsanwaltschaft von Beginn weg viele wichtige Befragungen von Zeugen, Auskunftspersonen und Beschuldigten selber vornimmt. Zwischen Dezember 2012 und August 2013 wurden beispielsweise in einem einzigen Verfahren ganze 40 Einvernahmen durch die Staatsanwaltschaft gemacht.

Die Probleme des Bereichs OK sind nicht neu. Bereits im Geschäftsbericht 2011 (S. 4 oben) wurde die Situation als problematisch umschrieben, weil „eine Reihe von Verfahren, die an sich reif für eine Anklage wären, wegen anderer, dringenderer Fälle liegen blieb“. Die damals artikulierte Hoffnung, dass sich dieses Problem durch Schwankungen der Anzahl eingehender Geschäfte erledigen könnte, hat sich nicht bewahrheitet, sondern die Überlastung hat sich zwischenzeitlich als chronisch erwiesen. Dagegen wurde bisher keine wirksame Massnahme ergriffen. Zwar wurde per 1. September 2012 der Beschäftigungsgrad einer Untersuchungsbeamtin von 50 auf 100 % gesetzt, die Wirkung dieser Erhöhung kommt jedoch lediglich in bescheidenem Ausmass der Abteilung Wirtschaftsdelikte und Organisierte Kriminalität (WOK) - zu welcher der Bereich OK gehört - zugute, weil dieser Mitarbeiterin (Cony Zubler) die Aufgabe der Medienbeauftragten der Staatsanwaltschaft übertragen wurde.

2.2 Innerbetriebliche Entlastungsmassnahmen nur kurzfristig möglich

Weil die Situation drückend ist, mussten im Verlauf dieses Sommers kurzfristig wirkende Entlastungsmassnahmen eingeleitet werden. Innerhalb der WOK war eine Entlastung nicht möglich, weil der lediglich mit zwei Staatsanwälten besetzte Bereich Wirtschaftsdelikte (Wikri) selber keine Reserven aufweist und zudem vom Knowhow her auch nicht für die spezifischen OK-Fälle

geeignet ist. Zudem war einer der beiden Wikri-Staatsanwälte über längere Zeit ausgefallen und die Stelle konnte erst per 1. August 2013 neu besetzt werden. Als Sofortmassnahme konnten jedoch einige Staatsanwälte der Abteilung Solothurn motiviert werden, je eine Untersuchung aus dem Bereich OK auf freiwilliger Basis zu übernehmen und zur Anklage zu bringen. Danach wurde durch die Geschäftsleitung beschlossen, dass der Bereich OK ab sofort berechtigt ist, bis zur nachhaltigen Behebung des Problems in definiertem Rahmen geeignete Verfahren auf die allgemeinen Abteilungen zu übertragen. Weil solche Handwechsel aufgrund des damit verbundenen Wissensverlusts grundsätzlich nicht effizient sind und weil die allgemeinen Abteilungen auch nicht die Kapazität dafür haben, diesen Zusatzaufwand längerfristig zu erbringen, kann diese interne Entlastung nur zeitlich befristet verantwortet werden.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Belastung des Bereichs OK von selber zurückgeht. Beispielsweise steigt der Aufwand, welcher durch die immer besser funktionierende internationale Zusammenarbeit verursacht wird. Zudem wäre gerade im die Ressourcen äusserst stark belastenden Bereich Menschenhandel ein proaktiveres Vorgehen wünschenswert, d.h. es sollte auch niederschwelligeren Hinweisen und Indizien fundiert nachgegangen werden können, was bei den aktuell vorhandenen Ressourcen schlicht unmöglich ist. Eine derartige Intensivierung der Bemühungen wäre nicht nur aus Opferoptik zu begrüssen, sondern auch um zu verhindern, dass sich im Umfeld der Prostitution Strukturen des organisierten Verbrechens festzusetzen vermögen.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass auch die Anforderungen an die Allgemeinen Abteilungen nach wie vor steigen. Zu erwähnen ist beispielsweise das Programm „via sicura“, mit dem per 1. Januar 2013 neu geschaffenen, eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr vorschreibenden, gesetzlichen Rasertatbestand (Art. 90 Ziff. 3 + 4 Strassenverkehrsgesetz, SVG; SR 741.01), gestützt auf welchen im Jahr 2013 insgesamt 17 Personen angezeigt wurden. Diese Verfahren erfordern von Anfang an eine notwendige Verteidigung und die persönliche Vertretung der Anklage vor Gericht. Zudem wurde die in 10 Fällen erfolgte Beschlagnahme von Personenwagen praktisch ausnahmslos an die Beschwerdeinstanz und teilweise sogar an das Bundesgericht weitergezogen. Auch andere politische Anliegen, wie zum Beispiel die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Verwahrung oder ein Ausschaffungsautomatismus bei straffälligen Ausländern, führen zu einer Belastung der Strafverfahren, weil die betroffenen Personen angesichts der immensen drohenden Auswirkungen alles unternehmen werden, um einen Schuldspruch zu verhindern. Auch bezüglich der allgemeinen Abteilungen ist daher eine sich aus der Veränderung der Rahmenbedingungen ergebende zukünftige Entstehung von freien Ressourcen sehr unwahrscheinlich.

2.3 Zusätzlicher Personalbedarf

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl für die Abteilung Olten als auch für die WOK / Bereich OK per 1. Januar 2015 eine Staatsanwaltsstelle mehr geschaffen werden muss. Für Olten geht es faktisch um die Umwandlung einer befristeten in eine unbefristete Stelle. Nachdem wir überzeugt sind, dass es sich um eine chronische Überlastung handelt, beantragen wir für die WOK von Anfang an die Schaffung einer unbefristeten Stelle. Im Sinne der Transparenz sind beide Anliegen in einer Vorlage zusammengefasst.

3. Auswirkungen

Für zwei Staatsanwaltsstellen ist mit Personalkosten von jährlich rund Fr. 360'000.-- zu rechnen. Die Hälfte (Olten) dieses Betrages ist im Voranschlag 2014 bereits enthalten, die andere Hälfte nicht, wobei auf die vorliegende Problematik in der Berichterstattung (Semesterbericht und Geschäftsbericht 2013, Voranschlag 2014) ausdrücklich hingewiesen wurde. Im Globalbudget 2013 – 2015 sind beide Stellen nicht enthalten, weshalb ein entsprechender Zusatzkredit beantragt wird. Dieser berechnet sich wie folgt: Fr. 360'000.-- für das Jahr 2015 zuzüglich Fr. 180'000.-- für

das Jahr 2014, in welchem die für die Abteilung Olten beantragte Stelle faktisch bereits eingesetzt ist. Ausserhalb des Globalbudgets (interne Verrechnungen) schlagen die beiden zusätzlichen Arbeitsplätze (Raum und Informatik) mit einem Betrag von ca. Fr. 40'000.-- zu Buche. Weitere Folgekosten durch die Aufstockung im Sinne von weiterem Bedarf an nichtjuristischem Personal zwecks Unterstützung der beiden neuen Staatsanwälte sind nicht zu erwarten. Die diesbezüglich nötigen Strukturen sind vorhanden und es darf davon ausgegangen werden, dass die Staatsanwaltschaft nach dieser Anpassung den zukünftigen Herausforderungen gut gerüstet entgegentreten kann.

Trotz der personellen Verstärkung ist nicht mit einer Zunahme der Bussen- und Gebührenerträge zu rechnen. Wie das Ergebnis 2013 zeigt, wurden diese bei der Erarbeitung des Globalbudgets zu optimistisch angesetzt.

Bei den Hand in Hand arbeitenden Strafverfolgungsbehörden bestehen gegenseitige Abhängigkeiten. Die beantragte Erhöhung der Anzahl Staatsanwälte kann sich deshalb auch auf die Arbeit der Kantonspolizei auswirken. In welchem Umfang dies sein wird, kann derzeit noch nicht beziffert werden, müsste aber im Auge behalten werden. Aufgrund der Auswirkungen der Einführung der Bundesstrafprozessordnung kann eine weitere Mehrbelastung der Polizei mit dem aktuellen Personalbestand nicht mehr aufgefangen werden.

4. Rechtliches

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

5. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

6. **Beschlussesentwurf 1**

Staatsanwaltschaft: Erhöhung der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (2 Stellen)

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf § 74 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 29. April 2014 (RRB Nr. 2014/815), beschliesst:

1. Für die Staatsanwaltschaft werden ab 1. Januar 2015 zusätzliche Stellen für Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte im Umfang von 200 Stellenprozenten geschaffen.
2. Die Staatsanwaltschaft verfügt ab dem 1. Januar 2015 über einen Etat für Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte von insgesamt 2'050 Stellenprozenten.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

¹⁾ BGS 125.12.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
Staatsanwaltschaft (2)
Gerichtsverwaltungskommission
Personalamt
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Kantonale Pensionskasse Solothurn PKS
Parlamentscontroller
Parlamentsdienste

7. **Beschlussesentwurf 2**

Bewilligung eines Zusatzkredites zur Globalbudgetperiode 2013 – 2015 „Staatsanwaltschaft“

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾ sowie §§ 57 und 59 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003²⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 29. April 2014 (RRB Nr. 2014/815), beschliesst:

1. Der für die Globalbudgetperiode 2013 – 2015 „Staatsanwaltschaft“ bewilligte Verpflichtungskredit (KRB Nr. SGB 129/2012 vom 4. Dezember 2012) von Fr. 13'630'000.-- wird um Fr. 540'000.-- auf Fr. 14'170'000.-- erhöht.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 115.1.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
Staatsanwaltschaft (2)
Gerichtsverwaltungskommission
Personalamt
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Kantonale Pensionskasse Solothurn PKS
Parlamentscontroller
Parlamentsdienste