

## ***Globalbudget Amt für öffentliche Sicherheit***

## ***Verpflichtungskredit für die Jahre 2004 bis 2006***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 1. September 2003, RRB Nr. 2003/1557

### **Zuständiges Departement**

Departement des Innern

### **Vorberatende Kommission(en)**

Justizkommission

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Langfristige Ziele .....	5
1.1 Arbeitsauftrag .....	5
1.2 Rahmenbedingungen / Wirkungsorientierte Verwaltung im Amt für öffentliche Sicherheit.....	6
2. Leistungsaufträge .....	6
2.1 Produktegruppe Freiheitsentzug und Betreuung .....	8
2.1.1 Produkte .....	8
2.1.2 Gesetzliche Vorgaben .....	8
2.1.3 Zielsetzungen .....	8
2.1.4 Indikatoren: .....	8
2.2 Produktegruppe Migration, Pass und Identitätskarte .....	10
2.2.1 Produkte .....	10
2.2.2 Gesetzliche Vorgaben .....	10
2.2.3 Zielsetzungen .....	10
2.2.4 Indikatoren: .....	10
2.3 Produktegruppe Handel und Verkehrsmassnahmen .....	12
2.3.1 Produkte .....	12
2.3.2 Gesetzliche Vorgaben .....	12
2.3.3 Zielsetzungen .....	12
2.3.4 Indikatoren: .....	12
3. Globalbudget 2004 - 2006 .....	14
4. Rechtliches .....	14
5. Antrag .....	14
6. Beschlussesentwurf .....	15

## Anhang/Beilagen

Dienststellenblatt

## Kurzfassung

Das Amt für öffentliche Sicherheit erfüllt die Aufgaben, die vor der Departementsreform 95 dem Polizei-Departement zugeteilt waren. Es ist damit ein Teil der repressiven Eingriffsverwaltung. Deren Aufgabe besteht darin, Regeln gegenüber den Individuen durchzusetzen, die Bund oder Kanton aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aufgestellt haben. Zum Amt gehören die Strafanstalt Schöngrün, das Therapiezentrum im Schache und die Motorfahrzeugkontrolle, für die eigene Globalbudgets beschlossen sind. Diese Vorlage umfasst den nichtbetrieblichen Verwaltungsbereich des Amtes. Das Amt

vollzieht

- die im Kanton gefällten oder ihm zugewiesenen oder abgetretenen Strafurteile von Gerichten
- die Gesetzgebung des Bundes über Personen unter dem Asylstatus und über Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Staatsangehörigen
- die Gesetzgebung von Bund und Kanton in bezug auf die gewerbliche Tätigkeiten
- die Vorschriften von Bund und Kanton zum Lotteriewesen
- die eidgenössischen Vorschriften über Pässe und Identitätskarten
- die Bundesvorschriften über Signale und Markierungen im Strassenverkehr

betreibt und führt

- die zum Vollzug von Strafurteilen notwendige Betreuungsinfrastruktur
- das Strafregister
- die zum Vollzug der verschiedenen Haftarten notwendigen Untersuchungsgefängnisse

erbringt

- verschiedene Dienstleistungen zu Gunsten interner und externer Leistungserbringer oder Leistungsempfänger (Departement, Regierungsrat, Kantonsrat usw.) wie Vernehmlassungen, zugewiesene Sonderaufträge, Beratungen usw..

Entsprechend den Aufgaben ist es schwierig, die Wirkung zu messen und dafür Indikatoren zu bezeichnen. Der Bogen zwischen Ursache und Wirkung des Verwaltungshandelns muss über eine Plausibilitätsbrücke geschlagen werden: Ziel und Zweck (die öffentliche Sicherheit) werden erreicht, wenn die gestellten Aufgaben mit optimaler Qualität und Quantität und mit Effizienz erledigt werden.

Das Globalbudget des Amtes für die Jahre 2004 - 2006 bedarf eines Verpflichtungskredites von 13'660'800 Franken. Die Taggelder Strafvollzug, d.h. die Kostgelder, die notwendig sind, um die von den Gerichten ausgesprochenen Strafurteile zu vollziehen, sind als unbeeinflussbare Finanzgrösse darin nicht inbegriffen.



Sehr geehrte Frau Präsidentin  
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Leistungsvereinbarung und Globalbudgetierung des Amtes für öffentliche Sicherheit.

## 1. Langfristige Ziele

Das Amt für öffentliche Sicherheit (zu dem im Übrigen die drei bereits mittels Globalbudget geführten Betriebe Strafanstalt Schöngrün, Therapiezentrum im Schache und die Motorfahrzeugkontrolle gehören, die weiterhin separat geführt werden) ist folgenden langfristigen Zielen verpflichtet:

- Sicherheit der Bevölkerung verbessern
- Straf- und Massnahmenvollzug nach den Konkordatsbeschlüssen umsetzen
- Kanton und Einwohnergemeinden gewährleisten die öffentliche Ordnung und Sicherheit
- Ausländer- und Asylgesetzgebung wirkungsvoll und vernetzt vollziehen
- Gewerbegesetzgebung kundenInnenorientiert umsetzen
- Verkehrssicherheit erhöhen

### 1.1 Arbeitsauftrag

Das Amt für öffentliche Sicherheit

vollzieht

- die im Kanton gefällten oder ihm zugewiesenen oder abgetretenen Strafurteile von Gerichten
- die Gesetzgebung des Bundes über Personen unter dem Asylstatus und über Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Staatsangehörigen
- die Gesetzgebung von Bund und Kanton in Bezug auf die gewerbliche Tätigkeiten
- die Vorschriften von Bund und Kanton zum Lotteriewesen
- die eidgenössischen Vorschriften über Pässe und Identitätskarten
- die Bundesvorschriften über Signale und Markierungen im Strassenverkehr

betreibt und führt

- die zum Vollzug von Strafurteilen notwendige Betreuungsinfrastruktur
- das Strafregister
- die zum Vollzug der verschiedenen Haftarten notwendigen Untersuchungsgefängnisse

erbringt

- verschiedene Dienstleistungen zu Gunsten interner und externer Leistungserbringer oder Leistungsempfänger (Departement, Regierungsrat, Kantonsrat usw.) wie Vernehmlassungen, zugewiesene Sonderaufträge, Beratungen usw..

## 1.2 Rahmenbedingungen / Wirkungsorientierte Verwaltung im Amt für öffentliche Sicherheit

Das Amt für öffentliche Sicherheit besteht aus verschiedenen, voneinander unabhängigen Dienststellen. Der Bezug in der Alltagsarbeit ist in gewissen Bereichen sehr eng, in anderen Bereichen eher locker. Gemeinsam ist ihnen die organisatorische Unterstellung und ihr Wirken im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Die Organisation des Amtes wurde im Rahmen der Departementsreform 1995 und dem Projekt "Schlanker Staat" überprüft und gestrafft. Wo möglich, wurden Synergien erzielt. Entsprechend der Entwicklung der durch das Amt wahrgenommenen Staatsaufgaben ist es seit seinem Bestehen personell dauernd gewachsen. Der Löwenanteil am Wachstum entfällt auf die Bereiche Asyl, Aufenthalt und Niederlassung. Es gibt keine Gründe zur Annahme, dass sich dieser Trend, begründet in der Forderung nach Erhöhung der öffentlichen Sicherheit, umkehrt. Wenn das Amt nun buchhalterisch zu einem Globalbudget zusammengelegt wird, kann deshalb die allgemeine Erwartung, die Einführung eines Globalbudgets führe per se zu einem Spareffekt von 5 - 10%, nicht erfüllt werden.

Das Amt für öffentliche Sicherheit ist im repressiven Bereich tätig, weshalb auch etwa von der "Eingriffsverwaltung" gesprochen wird. Es vollzieht bundes- und kantonrechtliche Vorschriften, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aufgestellt wurden. Die Individuen sind durch rechtsstaatliche Regeln gegen die Eingriffsverwaltung geschützt. Das Gesetz sagt, wann die Behörde eingreifen darf, und wann nicht. Als Besonderheit kommt hinzu, dass das Amt unter Umständen an Personen auch gegen deren ausdrücklichen Willen Amtshandlungen vornimmt (z.B. Ausschaffungen, Untersuchungshaft). Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltung stösst in diesem Bereich an gewisse Grenzen. Das Amt kann die Nachfrage nach seinen Produkten nicht beeinflussen. Ebenfalls ist die "Kundenzufriedenheit" zu relativieren, da es gilt, gesetzliche Vorschriften durchzusetzen.

Die Frage nach der erzielten Wirkung ist im repressiven Verwaltungsbereich schwerlich zu beantworten, weil die Wirkung der Verwaltungsarbeit kaum messbar ist. Für die vom Gesetzgeber vorgegebene abstrakte Ziel- und Zweckbestimmung (Verwirklichung der öffentlichen Sicherheit) lassen sich keine Indikatoren finden, die direkte Ursache/Wirkung-Aussagen zum Verwaltungshandeln der Dienststellen zulassen. Beispiel: Welcher Indikator misst, ob die Abteilung Ausländerfragen das Ziel der Ausländergesetzgebung erreicht hat, nämlich dass sich nur in der Schweiz aufhalten darf, wer dazu berechtigt ist?

Der Bogen zwischen Verwaltungshandeln und Wirkung im repressiven Bereich muss über eine Plausibilitätsbrücke geschlagen werden. Mit andern Worten ist dem Modell die Vermutung zu Grunde zu legen, dass Ziel und Zweck (öffentliche Sicherheit) und damit die gewünschte Wirkung erreicht wird, wenn die Verwaltung die ihr gestellten Aufgaben mit optimaler Qualität, in optimaler Quantität und mit Effizienz erledigt.

## 2. Leistungsaufträge

Die Leistungen des Amtes für öffentliche Sicherheit werden in drei Produktgruppen unterteilt:

- a. Freiheitsentzug und Betreuung
- b. Migration, Pass und Identitätskarte
- c. Handel und Verkehrsmassnahmen

## 2.1 Produktegruppe Freiheitsentzug und Betreuung

### 2.1.1 Produkte

- a. Untersuchungsgefängnisse
- b. Straf- und Massnahmenvollzug
- c. Bewährungshilfe (i.e.S. gemeinnützige Arbeit, Bussen abverdienen und Electronic Monitoring)
- d. Strafregister

### 2.1.2 Gesetzliche Vorgaben

- a. Schweizerisches Strafgesetzbuch
- b. Verordnung 1 zum Schweizerischen Strafgesetzbuch
- c. Verordnung über das automatisierte Strafregister
- d. Gesetz über den Vollzug von Freiheitsstrafen und sichernden Massnahmen (BGS 331.11) und Vollzugsverordnung (BGS 331.12)
- e. Verordnung über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (BGS 331.14)
- f. Richtlinien des Konkordates der Nordwest- und Innerschweiz
- g. Übernahme der Schutzaufsicht durch den Kanton (BGS 326.1) und Verordnung über die Schutzaufsicht (BGS 326.2)

### 2.1.3 Zielsetzungen

- 11 UG: Beitragen zur Sicherheit der Bevölkerung durch Führen von 2 Untersuchungsgefängnissen
- 12 SMV: Gewährleisten, dass Strafurteile vollzogen werden
- 13 BWH: Beitragen zur Sicherheit der Bevölkerung durch Beratung und Betreuung, finanzielle Unterstützung sowie durch Organisation von Tagesstruktur und Unterkunft
- 14 SR: Richtigkeit und Vollständigkeit des Strafregisters

### 2.1.4 Indikatoren:

Leistungskriterien	Einheiten	Werte der vergangenen Jahre			Zu erreichende Werte (SOLL-Werte)			Bemerkungen
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	
11 Anzahl Fluchten	Anzahl	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	<3	<3	<3	
12 Anzahl Aufgebote zum Strafantritt innerhalb von 30 Tagen	%	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	90%	90%	90%	
13 Positive Abschlüsse der Bewährungshilfe	%	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	65%	65%	65%	
14 Fehlerhafte Einträge im Strafregister	%	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	0,5%	0,5%	0,5%	



## 2.2 Produktegruppe Migration, Pass und Identitätskarte

### 2.2.1 Produkte

- a. Pass und Identitätskarten
- b. Aufenthalt und Niederlassung / Integration
- c. Asyl und Rückkehrberatung

### 2.2.2 Gesetzliche Vorgaben

- a. Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizerische Staatsangehörige (Ausweisgesetz, AwG; SR 143.1)
- b. Staatsverträge (Konvention über die Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101); Niederlassungsverträge, Rückübernahmeabkommen, Personenfreizügigkeitsabkommen etc.)
- c. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20)
- d. Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen HAÜ
- e. Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG; SR 291)
- f. Asylgesetz (AslyG; SR 142.31)
- g. Bundesgesetz über die Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110)
- h. Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021)
- i. Gebührentarif
- j. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (BGS 124.11)

### 2.2.3 Zielsetzungen

- 21 Kundenorientierte Ausstellung von Pässen und Identitätskarten im Rahmen des Gesetzes
- 22 Ausländergesetzgebung kundenorientiert und vernetzt mit anderen Behörden umsetzen
- 23 Asylpolitik im Rahmen des Gesetzes kundenorientiert und vernetzt mit anderen Behörden umsetzen

### 2.2.4 Indikatoren:

Leistungskriterien	Einheiten	Werte der vergangenen Jahre			Zu erreichende Werte (SOLL-Werte)			Bemerkungen
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	
21 Weiterleitung Ausweisgesuchen an Bund innert 5 Tagen	%	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	90%	90%	90%	
22 Anzahl Beschwerden*	%	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	<6%	<6%	<6%	

23.1 Zweitbefragung durch Bund	%	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	<8%	<8%	<8%	
23.2 Anzahl Rückkehrberatungen pro 100%-Pensum	Anzahl	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	270	270	270	

\* ans Verwaltungsgericht und an den Regierungsrat

## 2.3 Produktegruppe Handel und Verkehrsmassnahmen

### 2.3.1 Produkte

- a. Gewerbe und Handel
- b. Verkehrsmassnahmen

### 2.3.2 Gesetzliche Vorgaben

- a. Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken (Wirtschaftsgesetz, BGS 513.81)
- b. Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (BGS 512.41)
- c. Verordnung über den Ladenschluss (BGS 513.431)
- d. Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässige Wetten (SR 935.51) und die Verordnung über Tombolen, Lottos, Preisausschreiben und Wettbewerbe (BGS 513.631)
- e. Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1) und die kantonale Einführungsverordnung (BGS noch offen)
- f. Verordnung über die gewerbsmässige Verwendung von Spielapparaten (BGS 513.651)
- g. Verordnung über das Messwesen (BGS 513.11)
- h. Bundsrätliche Verordnung über die berufsmässige Vermittlung von Personen aus dem Ausland oder ins Ausland zu Ehe oder fester Partnerschaft (SR 221.218.2) und kantonale Einführungsverordnung (BGS 513.71)
- i. Strassenverkehrsgesetzgebung des Bundes, insbesondere Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01), Verkehrsregelnverordnung (SR 741.11) und Signalisationsverordnung (SR 741.21)
- j. Strassenverkehrsgesetzgebung des Kantons, insbesondere Strassengesetz (BGS 725.11) und die Verordnung über den Strassenverkehr (BGS 733.11)

### 2.3.3 Zielsetzungen

- 31 Gewerbegesetzgebung kunden/innenorientiert umsetzen
- 32 Beitragen zur Verkehrssicherheit durch rechtskonforme Signalisationen und Markierungen

### 2.3.4 Indikatoren:

Leistungskriterien	Einheiten	Werte der vergangenen Jahre			Zu erreichende Werte (SOLL-Werte)			Bemerkungen
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	
31 Erledigte Geschäfte nach Entscheidungsreife innerhalb von 3 Arbeitstagen	%	nicht erf.	nicht erf.	nicht erf.	95%	95%	95%	
32 Anzahl Beschwerden*	Anzahl	nicht	nicht	nicht	< 11	< 11	< 11	

		erf.	erf.	erf.				
--	--	------	------	------	--	--	--	--

\* ans Verwaltungsgericht und Einsprachen an das Departement des Innern

### 3. Globalbudget 2004 - 2006

Kategorie	2004	2005	2006	Total
Erfolgsrechnung	4'553'600	4553'600	4'553'600	13'660'800

Das vorliegende Globalbudget stellt auf das HRM-Budget 2004 ab und ordnet die Aufwendungen und Erträge (der Erfolgsrechnung) den Produktgruppen und Produkten zu. Die Zuordnung erfolgte z.T. aufgrund von Schätzungen.

Die **Taggelder Strafvollzug**, die der Kanton den verschiedenen Anstalten für den Vollzug von Strafurteilen der Gerichte zahlen muss, sind als unbeeinflussbare Finanzgrösse ausgeschieden. Diese schwanken erheblich (z.B. Kosten 1990: 1,7 Mio.; Kosten 1999: 6,7 Mio.). In den drei Jahren der Globalbudgetperiode ist mit steigenden Kosten zu rechnen (VA 2004: 5,1 Mio.; Finanzplan 2005: 5,6 Mio., 2006: 6,1 Mio.).

### 4. Rechtliches

Als gebundene Ausgabe (Verpflichtungskredit) untersteht der nachfolgende Beschluss weder § 2 des Gesetzes über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen vom 4. Dezember 1994 (BGS 121.24) noch dem fakultativen Referendum (Art. 36 und 37 KV).

### 5. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner  
Landammann

Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber

## 6. **Beschlussesentwurf**

### **Globalbudget Amt für öffentliche Sicherheit Verpflichtungskredit für die Jahre 2004 bis 2006**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 lit. b sowie auf Artikel 130 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986<sup>1</sup>, gestützt auf § 1 Absatz 3 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Solothurn vom 21. Juni 1981<sup>2</sup>, gestützt auf § 8 Absatz 2 der Verordnung über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn vom 9. Juni 1998<sup>3</sup>, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 1. September 2003 (RRB Nr. 1557), beschliesst:

1. Für die Jahre 2004 bis 2006 werden für das Amt für öffentliche Sicherheit folgende übergeordnete Ziele festgelegt:
  - 1.1. Sicherheit der Bevölkerung verbessern
  - 1.2. Straf- und Massnahmenvollzug nach den Konkordatsbeschlüssen umsetzen
  - 1.3. Kanton und Einwohnergemeinden gewährleisten die öffentliche Ordnung und Sicherheit
  - 1.4. Ausländer- und Asylgesetzgebung wirkungsvoll und vernetzt vollziehen
  - 1.5. Gewerbegesetzgebung kundenInnenorientiert umsetzen
  - 1.6. Verkehrssicherheit erhöhen
2. Für die Jahre 2004 bis 2006 wird für das Amt für öffentliche Sicherheit ein Verpflichtungskredit von 13'660'800 Franken beschlossen.
3. Der Verpflichtungskredit wird bei einer wesentlichen Änderung der zugrundeliegenden Planungsfaktoren gemäss den Ziffern 2 und 3 der Botschaft angepasst.
4. Die finanziellen Grössen werden jährlich im Rahmen des Voranschlages festgelegt.
5. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

<sup>1</sup> BGS 111.1  
<sup>2</sup> BGS 611.22  
<sup>3</sup> BGS 122.14

Präsidentin

Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

---

**Verteiler KRB**

Departement des Innern

Amt für öffentliche Sicherheit (6, RT, stu, CA, HR, ab, Reg. LL0008)

Departement des Innern, Philipp Brugger, Leiter Controlling und Finanzen

Finanzdepartement

Kantonale Finanzkontrolle (6)

Amt für Finanzen (3)

Justizkommission (22, Versand durch Aktuarin)

Traktandenliste Kantonsrat