

Globalbudget „Staatsanwaltschaft“ (Erfolgsrechnung); Produktegruppenziele und Verpflichtungskredit für die Jahre 2013 bis 2015

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 11. September 2012, RRB Nr. 2012/1837

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Einleitende Bemerkungen	5
2. Bezug zu den Planungsgrundlagen des Regierungsrates	6
3. Leistungserbringer	6
4. Leistungsauftrag und Saldovorgabe	7
4.1 Produktegruppe	7
4.1.1 Produktegruppe: Strafverfolgung gegen Erwachsene	7
4.2 Saldovorgabe (Verpflichtungskredit)	8
4.3 Veränderungen von Leistungen und Finanzen zur vergangenen Globalbudgetperiode	8
4.3.1 Veränderungen im Leistungsauftrag	8
4.3.2 Vorgangene Globalbudgetperiode	9
4.3.3 Neue Globalbudgetperiode	9
5. Finanzströme ausserhalb des Globalbudgets	10
6. Rechtliches	10
7. Antrag	10
8. Beschlussesentwurf	11

Kurzfassung

Die Staatsanwaltschaft ist für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten erwachsener Personen zuständig. Sie trägt mit der effizienten und qualitativ einwandfreien Bearbeitung ihrer Geschäfte zur Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs und damit zur Prävention im strafrechtlichen Bereich bei. Sie fördert dadurch – zusammen mit den anderen Justizbehörden – das Gemeinwohl.

Gegenstand der Vorlage ist die Bewilligung eines Verpflichtungskredits für die Strafverfolgung gegen Erwachsene. Mit dem Beschlusseentwurf wird das Globalbudget "Staatsanwaltschaft" für die Jahre 2013 bis 2015 zur Genehmigung unterbreitet. Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Produktgruppe, das entsprechende Produktgruppenziel und den erforderlichen Verpflichtungskredit. Sie basiert auf dem Globalbudget "Staatsanwaltschaft" für die Jahre 2010 bis 2012. Wesentliche Änderungen gegenüber diesem Globalbudget sind nicht vorgesehen.

Das Aufgabengebiet der Staatsanwaltschaft veränderte sich gegenüber dem Globalbudget für die Jahre 2010 – 2012 nicht. Nachdem in der vergangenen Globalbudgetperiode der Personalbestand der Staatsanwaltschaft um Einiges angehoben werden musste, erhoffen wir für die Periode 2013 – 2015 eine Konsolidierung ohne höheren personellen Mehraufwand; gewisse Risiken bleiben allerdings bestehen. Die Struktur des Globalbudgets und insbesondere die Ausscheidung von Finanzgrössen erfahren keine Änderungen.

a) Globalbudget: „Staatsanwaltschaft“ (Erfolgsrechnung)

1. Produktgruppe 1: Strafverfolgung gegen Erwachsene
 - 1.1. Effiziente und effektive Strafverfolgung

b) Verpflichtungskredit 2013 bis 2015:

13'630'000 Fr.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum Globalbudget „Staatsanwaltschaft“ (Erfolgsrechnung); Produktegruppenziele und Verpflichtungskredit für die Jahre 2013 bis 2015.

1. Einleitende Bemerkungen

Die Staatsanwaltschaft ist im Rahmen ihres Kompetenzbereiches für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten erwachsener Personen zuständig. Sie trägt mit der effizienten und qualitativ einwandfreien Bearbeitung ihrer Geschäfte zur Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs und damit zur Prävention im strafrechtlichen Bereich bei. Zudem obliegen der Staatsanwaltschaft weitere Aufgaben etwa im Rahmen der interkantonalen sowie internationalen Strafverfolgungszusammenarbeit. Zusammen mit den anderen Justizbehörden und der Polizei fördert sie das Gemeinwohl, indem sie die Rechtssicherheit gewährleistet und den Rechtsfrieden sichert.

Die Solothurner Staatsanwaltschaft hat eine bewegte Geschichte hinter sich. Sie ist in ihrer heutigen Form am 1. August 2005 - aus der Zusammenlegung des Untersuchungsrichteramtes und der (alten) Staatsanwaltschaft - entstanden. Damit wurde im Kanton Solothurn der Wechsel vom Untersuchungsrichter- zum Staatsanwaltschaftsmodell vollzogen, demjenigen Modell, das am 1. Januar 2011 für alle Kantone zur Pflicht wurde. So ersparte sich der Kanton Solothurn einen späteren Modellwechsel, wie er für seine Nachbarkantone notwendig wurde. Entsprechend fiel ihm anfangs 2011 die Umsetzung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) etwas weniger schwer.

Zwischen dem Modellwechsel im Jahre 2005 und dem Inkrafttreten der StPO im Jahre 2011 geriet die Staatsanwaltschaft allerdings unter starken Druck. Ihre personelle Ausstattung erwies sich als ungenügend und die Pendenzen stiegen. Dazu kamen politische und mediale Irritationen. Dank Massnahmen von Regierungs- und Kantonsrat in den Jahren 2008 bis 2010 (insbesondere Verstärkung der personellen Ressourcen) konnte diese Krise gemeistert werden. Ende 2011 befand sich die Staatsanwaltschaft einigermaßen auf Kurs. Im Jahre 2012 zeigte sich allerdings, dass die Personaldecke dünn ist und bei personellen Ausfällen sofort Probleme entstehen und dass die Altersstruktur der Pendenzen immer noch ein Risiko darstellt; zudem ist davon auszugehen, dass die Abteilung Olten mittelfristig entlastet werden muss, was zu (noch nicht genauer planbarem) Mehraufwand führen dürfte.

Da die Staatsanwaltschaft nur über sehr begrenzte Steuerungsmöglichkeiten verfügt, ist die Planungssicherheit in ihrem Bereich sehr beschränkt. Als Strafverfolgungsbehörde ist die Staatsanwaltschaft von mannigfachen Faktoren abhängig:

- Ihre Prozesse richten sich nach dem engmaschigen Bundesrecht. Die StPO regelt das Strafverfahren gegen Erwachsene eingehend und in allen Einzelheiten. Wo trotzdem ein gewisser Ermessensspielraum zu bestehen scheint, untersteht die Staatsanwaltschaft einer engen Kontrolle durch die Verfahrensbeteiligten: Beschuldigte und Privatklägerschaften können alle ihre Handlungen und Unterlassungen mit Beschwerde beim Obergericht anfechten. Einzelne Verfahrensschritte muss die Staatsanwaltschaft beim Haftgericht beantragen (etwa die Anordnung von Untersuchungshaft) oder dort genehmigen lassen (etwa geheime Überwachungsmaßnahmen).

- Die Auslegung der StPO durch die Gerichte von Bund und Kanton beeinflusst die Arbeit der Staatsanwaltschaft erheblich; hier bleibt Vieles noch ungewiss, was eine Budgetierung von Leistungen, Finanzen und Personal für drei Jahre erschwert.
- Die Geschäftszahlen der Staatsanwaltschaft hängen im Wesentlichen von der Kriminalitätslage und vom Einsatz der Polizeikräfte ab. Diese Zahlen waren zwar in den vergangenen Jahren verhältnismässig stabil. Ein Rückgang der Anzeigen im Massengeschäft, wie er zum Beispiel im ersten Halbjahr 2012 zu verzeichnen war, macht jede Planung im Bereich der Gebühren- und Bussen erträge hinfällig. Auch hier bestehen wesentliche Einschränkungen der Planungssicherheit.
- Dazu kommen Unabwägbarkeiten bezüglich des Schwierigkeitsgrades der einzelnen Fälle. So lagen zum Beispiel die Haftzahlen im ersten Halbjahr 2012 etwa doppelt so hoch wie in der Vorjahresperiode. Sollten hier eindeutige Tendenzen und nicht nur periodische Ausschläge entstehen, wären zwingende Anpassungen an die hier vorgestellte Planung zu prüfen.

Ganz allgemein steht die Staatsanwaltschaft vor der grossen Herausforderung, die hohen Geschäftseingänge mit den vorhandenen Ressourcen zeitgerecht und in der nötigen Qualität zu erledigen. Die wachsende Normendichte im materiellen und formellen Strafrecht, die immer schwieriger zu überblickende Rechtsprechung, ständig wechselnde Rahmenbedingungen und eine wachsende Anspruchshaltung der Verfahrensbeteiligten verdichten sich zu einem recht schwierigen Umfeld.

2. Bezug zu den Planungsgrundlagen des Regierungsrates

Im Legislaturplan 2009 – 2013 wird die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit als politischer Schwerpunkt C. 3.4 aufgeführt. Genannt ist im Speziellen die Umsetzung des Massnahmenpakets Raser (C.3.4.1). Diese Massnahme ist aber noch in der letzten Globalbudgetperiode abgeschlossen worden.

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan 2013 - 2016 ordnet das Thema der öffentlichen Sicherheit dem Departement des Innern zu. Die dort konkret genannten Ziele und Massnahmen haben – neben dem bereits umgesetzten Massnahmenpaket Raser – keinen direkten Bezug zur Staatsanwaltschaft.

3. Leistungserbringer

Produktgruppe	Leistungserbringende Dienststelle
Strafverfolgung gegen Erwachsene	Staatsanwaltschaft

4. Leistungsauftrag und Saldovorgabe

4.1 Produktgruppe

4.1.1 Produktgruppe: Strafverfolgung gegen Erwachsene

Strafverfolgung und übriges operatives Geschäft

Die Produktgruppe umfasst das gesamte operative Geschäft der Staatsanwaltschaft mit dem Schwerpunkt der Durchführung und des Abschlusses von Strafuntersuchungen sowie der Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs vor den Gerichten des Kantons und des Bundes.

Produkte:

- Massengeschäft im Fachbereich Geschäftskontrolle und Ordnungsbussen (GOB)
- Strafverfolgung durch Untersuchungsbeamtinnen und -beamte
- Strafverfolgung durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
- Anklagevertretung
- übriges operatives Geschäft: insbesondere Rechtshilfe, Behandlung aussergewöhnlicher Todesfälle und Ereignisse, nachträgliche richterliche Verfügungen

X xx	Ziele Indikatoren	Stan- dard	Ist 10	Ist 11	Soll 12	Soll 13	Soll 14	Soll 15
1	Effiziente und effektive Strafverfolgung							
11	Erledigungsquotient Massengeschäft im Fachbereich Geschäftskontrolle und Ordnungsbussen		1.10	1.01	1.00	1.00	1.00	1.00
12	Erledigungsquotient Strafverfolgung durch Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamte		1.09	1.01	1.00	1.00	1.00	1.00
13	Erledigungsquotient Strafverfolgung durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte		1.14	1.09	1.00	1.00	1.00	1.00
2	Angemessene Verfahrensdauer							
21	Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Übertretungen							
211	0 – 180 Tage	%	91	93	90	>90	>90	>90
212	mehr als 365 Tage	%	7	6	5	<5	<5	<5
22	Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Verbrechen und Vergehen							
221	0 – 180 Tage	%	62	78	80	>75	>75	>75
222	mehr als 365 Tage	%	19	9	5	<10	<10	<10
23	Alter der hängigen Geschäfte (ohne sistierte Fälle)	%						
231	0 – 12 Monate	%	n.e.	80	-	>75	>75	>75
232	mehr als 30 Monate	%	n.e.	7	-	<8	<8	<8

Statistische Messgrössen		Einheit	Ist 10	Ist 11	Soll 12	Soll 13	Soll 14	Soll 15
1	Geschäftseingänge pro Berichtsjahr	Beschul- schul- digte	29'954	30'227	30'000	30'000	30'000	30'000
11	davon Übertretungen	Beschul- schul- digte	23'903	24'152	24'000	24'000	24'000	24'000
12	davon Verbrechen und Vergehen	Beschul- schul- digte	5'372	5'460	5'500	5'500	5'500	5'500
2	Geschäftserledigungen pro Berichtsjahr	Beschul- schul- digte	31'235	30'902	30'000	30'000	30'000	30'000
21	davon Übertretungen	Beschul- schul- digte	24'491	24'476	24'000	24'000	24'000	24'000
22	davon Verbrechen und Vergehen	Beschul- schul- digte	6'072	5'942	5'500	5'500	5'500	5'500
3	Pendente Geschäfte Ende Berichtsjahr	Beschul- schul- digte	3'628	2'953	4'800	4'400	4'400	4'400
31	davon Übertretungen	Beschul- schul- digte	918	594	2'000	1'500	1'500	1'500
32	davon Verbrechen und Vergehen	Beschul- schul- digte	2'552	2'070	2'600	2'500	2'500	2'500

4	Einsprachen und Beschwerden	%	5.51	5.14	5.20	5.20	5.20	5.20
5	Überweisungen an Gerichte (ohne Einsprachen)	Beschul- schul- digte	299	177	210	180	180	180
6	Haftanträge	Beschul- schul- digte	240	173	190	190	190	190
7	Stellenpensen	100%	60.40	57.00	59.50	59.50	59.50	59.50

Produktgruppenergebnis	in Fr.1'000.-	Ist 10	Ist 11	Soll 12	Vergangene	Aktuelle			
					GB-Periode	Soll 13	Soll 14	Soll 15	GB-Periode
Kosten		11'825	11'628	12'388	35'841	11'257	11'442	11'607	34'306
- Erlös		-4'387	-4'863	-4'600	-13'850	-4'600	-4'600	-4'600	-13'800
Saldo		7'438	6'764	7'788	21'990	6'657	6'842	7'007	20'506

4.2 Saldovorgabe (Verpflichtungskredit)

	in Fr.1'000.-	Ist 10	Ist 11	Soll 12	Vergangene	Aktuelle			
					GB-Periode	Soll 13	Soll 14	Soll 15	GB-Periode
Kosten		8'546	8'348	9'117	26'011	8'965	9'150	9'315	27'430
- Ertrag		-4'387	-4'863	-4'600	-13'850	-4'600	-4'600	-4'600	-13'800
Globalbudgetsaldo		4'159	3'485	4'517	12'161	4'365	4'550	4'715	13'630
Saldo der internen Verrechnungen		3'279	3'280	3'271	9'830	2'292	2'292	2'292	6'876
Produktgruppenergebnis Total	in Fr.1'000.-	Ist 11	Ist 12	Soll 12	Vergangene	Aktuelle			
Kosten		11'825	11'628	12'388	35'886	11'257	11'442	11'607	34'306
- Erlös		-4'387	-4'863	-4'600	-13'850	-4'600	-4'600	-4'600	-13'800
Saldo		7'438	6'764	7'788	21'990	6'657	6'842	7'007	20'506

Verpflichtungskredit

		in Franken	2013	2014	2015	Total
Globalbudget	Verpflichtungskredit		4'364'850	4'550'100	4'715'350	13'630'300
	Zusatzkredit					
	Total					
Voranschlag	Ausgabenbewilligung					
	Nachtragskredit					
	Total					
Rechnung	Total					
Nicht zweckgebundene	Stand 1. Januar 2011		427'000			
Reserven	Veränderung	+ Zuweisung, -Bezug, ± Übertrag				
	Stand 31. Dezember		427'000			
Zweckgebundene Re-	Stand 1. Januar		0			
serven	Veränderung	+ Zuweisung, -Bezug, ± Übertrag				
	Stand 31. Dezember		0			

4.3 Veränderungen von Leistungen und Finanzen zur vergangenen Globalbudgetperiode

4.3.1 Veränderungen im Leistungsauftrag

Das Aufgabengebiet der Staatsanwaltschaft veränderte sich gegenüber dem Globalbudget für die Jahre 2010 – 2012 grundsätzlich nicht. Die neue eidgenössische Strafprozessordnung (StPO, in Kraft getreten am 1. Januar 2011) brachte jedoch mehr Aufwand pro Fall. Heute kann noch nicht abschliessend beurteilt werden, ob die in diesem Zusammenhang durch den Kantonsrat und den Regierungsrat getroffenen Massnahmen ausreichen. Es ist insbesondere offen, ob die Gerichte der eher pragmatischen Auslegung des neuen Gesetzes durch die Staatsanwaltschaft folgen oder allenfalls die formellen Anforderungen an Strafuntersuchung und Anklage (noch) erhöhen. Solche qualitativen Veränderungen können nicht ausgeschlossen werden, sind aber im vorgelegten Globalbudget nicht vorgesehen, es besteht keinerlei Sicherheitsmarge.

Möglich sind auch quantitative Veränderungen. Die Geschäftseingänge waren jedoch in der Vergangenheit stabil, und es gibt keine konkreten Hinweise auf eine Veränderung der hier massgeblichen Kriminalitätslage. Das Globalbudget und insbesondere die vorgesehene personelle Ausstattung rechnen mit einer unveränderten Zahl von Fällen. Erhöhungen schon um wenige Prozente würden das Budget sprengen. Bleibt es in etwa bei den 30'000 Geschäften (gezählt nach beschuldigten Personen), sollte auch der Gebührenerlös nachhaltig bleiben.

Neben diesen möglichen Veränderungen sind als hauptsächliche Risiken zu nennen: die immer noch zu hohe Belastung der Abteilung Olten, die relativ ungünstige Altersstruktur der Fälle und die hohen Gleitzeitsaldi.

4.3.2 Vergangene Globalbudgetperiode

Verpflichtungskredit GB-Periode 2010 - 2012	In Mio. CHF
Genehmigter Verpflichtungskredit gemäss SGB Nr. 163/2009 und Zusatzkredit SGB 039b/2010	14,5
+ Personalteuerung	0,2
Bereinigter Verpflichtungskredit	14,7
Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits (RE10 + RE11 + VA12)	12,2
Zu begründende Differenz	-2,5

Begründung	Detail	Total
Total Personalaufwand		-0,6
Personaletat nicht ausgeschöpft, Fluktuationsgewinne	-0,6	
Total Sachaufwand		-1,9
Mehrertrag Gebühren Amtshandlungen	-1.9	
Total		-2,5

4.3.3 Neue Globalbudgetperiode

Vergleich der vergangenen und zukünftigen GB-Periode	In Mio. CHF
Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits (RE10 + RE11 + VA12)	12,2
Beantragter Verpflichtungskredit 2013 – 2015	13,6
Zu begründende Differenz	1.4

Begründung	Detail	Total
Total Personalaufwand		1.4
automatische Lohnaufstiege	0.8	0.8
Wiederbesetzung Vakanzen	0.6	0.6
Total Sachaufwand		0.0
Total		1.4

5. Finanzströme ausserhalb des Globalbudgets

Finanzströme ausserhalb des Globalbudgets	PC Nr.	Einheit	Ist 10	Ist 11	Soll 12	Soll 13	Soll 14	Soll 15
Staatsanwaltschaft	P6111	tFr.	-4'190	-3'944	-3'475	-3'775	-3'775	-3'775

Die Finanzströme enthalten als grösste Teilbeträge die Ausgaben für amtliche Verteidigung und unentgeltliche Rechtspflege, die Abschreibungen sowie als Einnahmen die Geldstrafen und Busen (allein ca. 6 Mio. Franken).

6. Rechtliches

Der nachfolgende Beschluss untersteht als gebundene Ausgabe (Verpflichtungskredit und Spezialfinanzierungen) nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 36 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) (Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c KV).

7. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

8. **Beschlussesentwurf**

Globalbudget "Staatsanwaltschaft" (Erfolgsrechnung); Produktegruppenziel und Verpflichtungskredit für die Jahre 2013 bis 2015

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, gestützt auf § 19 Absatz 1 und § 20 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G)²⁾, nach Kenntnissnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 11. September 2012 (RRB Nr. 2012/1837), beschliesst:

1. Für das Globalbudget "Staatsanwaltschaft" der Erfolgsrechnung werden für die Jahre 2013 bis 2015 folgende Produktegruppenziele festgelegt:
 - 1.1 Produktegruppe 1: Strafverfolgung gegen Erwachsene
 - 1.1.1 Effiziente und effektive Strafverfolgung
2. Für das Globalbudget "Staatsanwaltschaft" (Erfolgsrechnung) wird als Saldovorgabe für die Jahre 2013 bis 2015 ein Verpflichtungskredit von 13'630'000 Franken beschlossen.
3. Der Verpflichtungskredit für das Globalbudget "Staatsanwaltschaft" (Erfolgsrechnung) wird bei einer vom Regierungsrat beschlossenen Lohnanpassung gemäss § 17 des Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004 (GAV)³⁾ angepasst.
4. 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.
³⁾ BGS 126.3.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (2)
Departementscontroller
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentscontroller
Parlamentdienste