

Globalbudget „Staatsanwaltschaft“ für die Jahre 2016-2018

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 8. September 2015, RRB Nr. 2015/1384

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. Leistungsauftrag und Saldovorgabe	6
3.1 Leistungserbringer	6
3.2 Produktegruppe.....	7
3.2.1 Produktegruppe 1: Strafverfolgung gegen Erwachsene	7
3.3 Saldovorgabe und Verpflichtungskredit.....	8
3.4 Personal	8
3.5 Veränderungen von Leistungen und Finanzen zur laufenden Globalbudgetperiode	8
3.5.1 Veränderungen im Leistungsauftrag	8
3.5.2 Laufende Globalbudgetperiode	9
3.5.3 Neue Globalbudgetperiode	9
4. Finanzströme und Investitionen ausserhalb Globalbudget.....	10
5. Rechtliches.....	10
6. Antrag.....	10
7. 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 der gesetzliche Leistungsauftrag und die Bewilligung eines Verpflichtungskredits für die Strafverfolgung gegen Erwachsene. Mit dem Beschlussesentwurf wird das Globalbudget "Staatsanwaltschaft" für die Jahre 2016-2018 zur Genehmigung unterbreitet. Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Produktegruppe, das entsprechende Produktegruppenziel und den erforderlichen Verpflichtungskredit. Sie basiert auf dem Globalbudget "Staatsanwaltschaft" für die Jahre 2013-2015.

Das Aufgabengebiet der Staatsanwaltschaft veränderte sich gegenüber dem Globalbudget für die Jahre 2013-2015 nicht. Nachdem in der vergangenen Globalbudgetperiode der Personalbestand der Staatsanwaltschaft leicht angehoben werden konnte, erhoffen wir für die Periode 2016-2018 eine Konsolidierung ohne höheren personellen Mehraufwand. Die Struktur des Globalbudgets und insbesondere die Ausscheidung von Finanzgrössen erfahren keine Änderungen.

- a) Globalbudget: "Staatsanwaltschaft"
 - 1. Produktgruppe 1: Strafverfolgung gegen Erwachsene
 - 1.1. Effiziente und effektive Strafverfolgung

- b) Verpflichtungskredit 2016-2018

15'533'000 Fr.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum Globalbudget „Staatsanwaltschaft“ für die Jahre 2016-2018.

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 hochstehenden 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 die öffentliche Sicherheit, indem sie die Rechtssicherheit gewährleistet und den Rechtsfrieden sichert.

Die Solothurner Staatsanwaltschaft hat eine bewegte Geschichte hinter sich und steht unter besonderer öffentlicher Beobachtung. Sie konnte sich in den letzten Jahren konsolidieren und bewähren. Dazu beigetragen hat insbesondere, dass ihre Personaldotation in mehreren Schritten an das Notwendige angepasst wurde. Die letzte Anpassung erfolgte per Anfang 2015, indem die Anzahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte um zwei erhöht wurde. Nach wie vor ist jedoch die Pendenzenlage hoch - Reserven sind keine vorhanden.

Da die Staatsanwaltschaft nur über sehr begrenzte Steuerungsmöglichkeiten verfügt, ist die Planungssicherheit in ihrem Bereich sehr beschränkt. Als Strafverfolgungsbehörde hängt ihre Belastung von verschiedensten Faktoren ab:

- Ihre Prozesse richten sich nach dem engmaschigen Bundesrecht. Die Eidgenössische Strafprozessordnung (StPO) regelt das Strafverfahren gegen Erwachsene eingehend und in allen Einzelheiten. Wo trotzdem ein gewisser Ermessensspielraum besteht, 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. Tendenziell steigen die Anforderungen an die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden ständig. Die Budgetierung von Leistungen, Finanzen und Personal über eine längere Zeitspanne wird dadurch erschwert.
- Die Geschäftszahlen der Staatsanwaltschaft hängen im Wesentlichen von der Kriminalitätslage und vom Einsatz der Polizeikräfte ab und sind erheblichen Schwankungen unterworfen. Ein Rückgang der Anzeigen im Massengeschäft, wie er zum Beispiel im ersten Halbjahr 2012 zu verzeichnen war, machen jede Planung im Bereich der Gebühren- und Bussenerträge hinfällig. Auch hier bestehen wesentliche Einschränkungen der Planungssicherheit.
- Dazu kommen Unabwägbarkeiten bezüglich des Schwierigkeitsgrades der einzelnen Fälle. Es gibt Fälle, die alleine mehr Aufwand generieren als mehrere tausend kleine Verfahren zusammen. Wir wissen jedoch beispielsweise nicht, wie viele und wie komplexe Tötungsdelikte sich ereignen werden oder wie viele Verfahren wegen Men-

schenhandel angehoben werden müssen. Und im Bereich der Wirtschaftskriminalität besteht sogar das Potential, dass ein einziger sehr komplexer Fall einen ganzen Bereich der Staatsanwaltschaft über längere Zeit absorbieren könnte.

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, eine wachsende Anspruchshaltung der Verfahrensbeteiligten ergeben in Verbindung mit der besonderen öffentlichen Beobachtung, unter welcher die Arbeit der Staatsanwaltschaft steht, ein äusserst schwieriges Umfeld.

2. Bezug zu den Planungsgrundlagen des Regierungsrates

Legislaturplan 2013 – 2017

Nr.	Handlungsziel	Enthalten in Produktegruppen				
		1	2	3	4	5
B.3.3	Öffentliche Sicherheit gewährleisten	X				

Da die Staatsanwaltschaft als Schnittstelle zwischen Polizei und Justiz lediglich gesetzliche Aufträge zu erfüllen hat und kein politischer Gestaltungsspielraum besteht, ist sie im Legislaturplan des Regierungsrates nicht speziell erwähnt.

3. Leistungsauftrag und Saldovorgabe

3.1 Leistungserbringer

Name	Produktegruppe	Leistungserbringende Dienststelle
1.	Strafverfolgung gegen Erwachsene	Staatsanwaltschaft

Wie erwähnt hat die Staatsanwaltschaft einen gesetzlich definierten Leistungsauftrag zu erbringen, nämlich die Strafverfolgung gegen Erwachsene. Erbracht wird diese von der ganzen Staatsanwaltschaft.

3.2 Produktgruppe

3.2.1 Produktgruppe 1: Strafverfolgung gegen Erwachsene

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

XX	Ziele		Ist13	Ist14	Soll15	Soll16	Soll17	Soll18
xxx	Indikatoren	Standard						
11	Effiziente und effektive Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs							
111	Erledigungsverhältnis Massengeschäft im Fachbereich Geschäftskontrolle und Ordnungsbussen	(-) Verh.	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
112	Erledigungsverhältnis Strafverfolgung durch Untersuchungsbeamtinnen und -beamte	(-) Verh.	0.94	1.01	1.00	1.00	1.00	1.00
113	Erledigungsverhältnis Strafverfolgung durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte	(-) Verh.	0.96	1.02	1.00	1.00	1.00	1.00
12	Angemessene Verfahrensdauer							
121	Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Übertretungen 0-180 Tage	(-) %	95	99	90	94	94	94
122	Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Übertretungen mehr als 365 Tage	(-) %	4	0	3	2	2	2
123	Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Verbrechen und Vergehen 0-180 Tage	(-) %	81	81	75	80	80	80
124	Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Verbrechen und Vergehen mehr als 365 Tage	(-) %	7	7	10	9	9	9
125	Alter der hängigen Geschäfte (ohne sistierte Fälle) 0-12 Monate	(-) %	82	80	75	78	78	78
126	Alter der hängigen Geschäfte (ohne sistierte Fälle) mehr als 30 Monate	(-) %	7	7	8	8	8	8

Statistische Messgrössen		Einheit	Ist13	Ist14	Plan15	Plan16	Plan17	Plan18
1.	Geschäftseingänge pro Berichtsjahr (Beschuldigte)	Anzahl	29'496	32'737	30'000	30'000	30'000	30'000
1.1.	davon Übertretungen (Beschuldigte)	Anzahl	23'000	26'322	24'000	24'000	24'000	24'000
1.2.	davon Vergehen und Verbrechen (Beschuldigte)	Anzahl	5'826	5'752	5'500	5'500	5'500	5'500
2.	Geschäftserledigungen pro Berichtsjahr (Beschuldigte)	Anzahl	28'991	32'743	30'000	30'000	30'000	30'000
2.1.	davon Übertretungen (Beschuldigte)	Anzahl	22'809	26'286	24'000	24'000	24'000	24'000
2.2.	davon Vergehen und Verbrechen (Beschuldigte)	Anzahl	5'531	5'773	5'500	5'500	5'500	5'500
3.	Pendente Geschäfte Ende Berichtsjahr (Beschuldigte)	Anzahl	3'557	3'551	4'400	3'600	3'600	3'600
3.1.	davon Übertretungen (Beschuldigte)	Anzahl	813	849	1'500	900	900	900
3.2.	davon Vergehen und Verbrechen (Beschuldigte)	Anzahl	2'404	2'383	2'500	2'500	2'500	2'500
4.	Einsprachen und Beschwerden gegen Entscheide der Staatsanwaltschaft	Prozent	5	5	5	5	5	5
5.	Überweisungen an Gerichte (ohne Einsprache)	Anzahl	191	167	180	180	180	180
6.	Haftanträge (Beschuldigte)	Anzahl	237	258	190	240	240	240

Produktgruppenergebnis	Einheit	RE13	RE14	VA15	Vergangene GB-Periode	Plan16	Plan17	Plan18	Aktuelle GB-Periode
Kosten	TCHF	12'376	12'789	13'001	38'166	13'034	13'180	13'319	39'533
Erlös	TCHF	-4'478	-5'110	-4'400	-13'988	-4'700	-4'700	-4'700	-14'100
Saldo	TCHF	7'897	7'679	8'601	24'178	8'334	8'480	8'619	25'433

3.3 Saldovorgabe und Verpflichtungskredit

Saldovorgabe

	Einheit	RE13	RE14	VA15	Vergangene GB-Periode	VA16	Plan17	Plan18	Aktuelle GB-Periode
Aufwand	TCHF	9'002	9'249	9'626	27'877	9'734	9'880	10'019	29'633
Ertrag	TCHF	-4'478	-5'110	-4'400	-13'988	-4'700	-4'700	-4'700	-14'100
Globalbudgetsaldo	TCHF	4'523	4'139	5'226	13'889	5'034	5'180	5'319	15'533
Saldo der internen Verrechnungen	TCHF	3'374	3'539	3'375	10'288	3'299	3'300	3'300	9'899
Produktgruppenergebnis Total									
Kosten	TCHF	12'376	12'789	13'001	38'166	13'034	13'180	13'319	39'533
Erlös	TCHF	-4'478	-5'110	-4'400	-13'988	-4'700	-4'700	-4'700	-14'100
Saldo	TCHF	7'897	7'679	8'601	24'178	8'334	8'480	8'619	25'433
1 Strafverfolgung									
Kosten	TCHF	12'376	12'789	13'001	38'166	13'034	13'180	13'319	39'533
Erlös	TCHF	-4'478	-5'110	-4'400	-13'988	-4'700	-4'700	-4'700	-14'100
Saldo	TCHF	7'897	7'679	8'601	24'178	8'334	8'480	8'619	25'433

Verpflichtungskredit

		Jahre der GB-Periode 2016-2018				
		Schweizer Franken	2016	2017	2018	Total
Globalbudget	Verpflichtungskredit		5'034'465	5'180'000	5'319'000	15'533'465
	Zusatzkredit					
	Total		5'034'465	5'180'000	5'319'000	15'533'465

3.4 Personal

Anzahl Pensen / Stellenprozente	Stand per 31. Dez.	IST13	IST14	Plan15	Vergangene GB-Periode	Plan16	Plan17	Plan18	Aktuelle GB-Periode
Pensen Mitarbeitende		58.6	61.3	61.4	181.3	61.5	61.5	61.5	184.5
Anzahl Mitarbeitende		68	72	72	212	72	72	72	216
Anzahl Lernende		0	0	0	0	0	0	0	0

Bemerkungen: Die Erhöhung der Anzahl Staatsanwaltsstellen per 01.01.2015 bewirkt nur eine Pensensteigerung von 1, weil es sich bei der zweiten Stelle lediglich um den Ersatz einer a.o.-Stelle handelt. Lernende der Gerichtsverwaltung absolvieren einen mehrmonatigen Stage bei der Staatsanwaltschaft und konnten bisher zufällig am Stichtag im Bestand erscheinen. Der der Staatsanwaltschaft zustehende Stellenplafonds von 62,5 muss vermutlich nicht ausgeschöpft werden.

3.5 Veränderungen von Leistungen und Finanzen zur laufenden Globalbudgetperiode

3.5.1 Veränderungen im Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag der Staatsanwaltschaft bleibt gleich wie in der Vorperiode. Auch die Indikatoren, an welchen die Zielerreichung gemessen wird, werden nicht verändert. Hingegen werden zwei Drittel der Leistungsziele anspruchsvoller definiert. Nicht verschärft werden einzig die Erledigungsquotienten, welche mit 1.00 - es sollen also im Geschäftsjahr mindestens gleich viele Geschäfte erledigt werden wie eingehen - bereits anspruchsvoll gesetzt sind.

Bei der Erarbeitung des neuen Globalbudgets wird davon ausgegangen, dass sich die Rahmenbedingungen für die Staatsanwaltschaft im Vergleich zur letzten Periode nicht wesentlich verändern. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es diesbezüglich grosse Unsicherheiten gibt. Weil keine verlässlichen Planungsgrundlagen bestehen, wird im vorliegenden Globalbudget insbesondere nicht berücksichtigt, dass die auf Stufe Bund geplante und möglicherweise per 1. Januar 2016 in Kraft tretende Umsetzung der Ausschaffungsinitiative einen massiven Mehraufwand verursachen könnte, weil dann in vielen Fällen, wo bisher das Strafbefehlsverfahren zulässig war, eine aufwändige Untersuchung eröffnet werden muss. Sollte diese Zusatzbelastung so signifikant sein, wie andere Kantone dies befürchten - dem Vernehmen nach rechnet der Kanton Genf mit 800 zusätzlichen Untersuchungen pro Jahr -, wird die Staatsanwaltschaft Massnahmen ergreifen und einen Zusatzkredit beantragen müssen.

3.5.2 Laufende Globalbudgetperiode

Verpflichtungskredit GB-Periode 2013-2015		In Mio. CHF
Genehmigter Verpflichtungskredit gemäss Nr. SGB 129/2012		13.6
+	Zusatzkredit KRB SGB Nr. 051b/2014 (zwei zusätzliche Stellen)	0.5
Bereinigter Verpflichtungskredit		14.2
Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits (RE13 + RE14 + VA15)		13.9
Zu begründende Differenz		-0.3

Bemerkung: Obige Addition scheint nur falsch, die Differenz ist auf die Rundung zurückzuführen (13.63 + 0.54 = 14.17).

Begründung	Detail	Total
Total Personalaufwand		0.1
+	Mehraufwand mit Zusatzkredit minimiert	0.1
Total Sachaufwand/Ertrag		-0.4
-	Höhere Einnahmen aus Gebühren Amtshandlungen	-0.3
-	Minderaufwand Anschaffungen, Dienstleistungen und Honorare Dritter	-0.1
Total		-0.3

3.5.3 Neue Globalbudgetperiode

Vergleich der laufenden und zukünftigen GB-Periode		In Mio. CHF
Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits 2013-2015 (RE13 + RE14 + VA15)		13.9
Beantragter Verpflichtungskredit 2016 – 2018		15.5
Zu begründende Differenz		1.6

Begründung	Detail	Total
Total Personalaufwand		1.5
+	Erhöhung Personalbestand und Personalnebenkosten	0.7
+	Anstieg Erfahrungstufen	0.8
Total Sachaufwand/Ertrag		0.1
-	Gebühreneinnahmen leicht über den Einnahmen der Vorperiode	-0.1
+	Anschaffungen und Honorare Dritter (in RE 13 + 14 extrem tief)	0.2
Total		1.6

Die Steigerung der Lohn- und Lohnnebenkosten gründet einerseits auf der per Anfang 2015 beschlossenen Erhöhung der Anzahl Staatsanwälte um 2 Stellen. Andererseits muss aufgrund des jungen Teams mit einem relativ hohen Erfahrungsanstieg gerechnet werden. Die Gebühreneinnahmen (einziger Einnahmeposten des Globalbudgets) sind primär von den Fallzahlen des Massengeschäfts abhängig und unterlagen in der Vorperiode grossen, von der Staatsanwaltschaft nicht beeinflussbaren Schwankungen. Aufgrund des sehr guten Abschlusses 2014 und der im laufenden Jahr erkennbaren Tendenz, ist eine moderate Erhöhung der Planzahlen vertretbar.

4. Finanzströme und Investitionen ausserhalb Globalbudget

	Tausend Schweizer Franken	RE13	RE14	VA15	Plan16	Plan17	Plan18
Finanzgrössen ausserhalb Globalbudget							
P6111 STAWA		-3'416	-4'129	-3'775	-3'605	-3'605	-3'605

Die Finanzströme bestehen aus Ausgaben, die weitgehend unbeeinflussbar sind (z. Bsp. Anwaltshonorare, Abschreibungen) und aus Einnahmen, die ganz bewusst nicht finanzpolitisch gesteuert werden sollen (Bussen, Geldstrafen). Sie wurden gestützt auf die jüngsten Erfahrungswerte und die veränderten Rahmenbedingungen einer Neu beurteilung unterzogen, welche ergab, dass die Kostensteigerungen durch die Mehreinnahmen wohl nicht vollständig aufgefangen werden können.

5. Rechtliches

Der nachfolgende Beschluss untersteht als gebundene Ausgabe (Verpflichtungskredit und Spezialfinanzierungen) nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 36 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) (Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c KV).

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Globalbudget „Staatsanwaltschaft“ für die Jahre 2016-2018

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 Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 8. September 2015 (RRB Nr. 2015/1384), beschliesst:

1. Für das Globalbudget "Staatsanwaltschaft" werden für die Jahre 2016-2018 folgende Produktgruppen und Ziele festgelegt:
 - 1.1 Produktgruppe 1: Strafverfolgung gegen Erwachsene
 - 1.1.1 Effiziente und effektive Strafverfolgung
2. Für das Globalbudget "Staatsanwaltschaft" wird als Saldovorgabe für die Jahre 2016-2018 ein Verpflichtungskredit von 15'533'000 Franken beschlossen.
3. Der Verpflichtungskredit für das Globalbudget "Staatsanwaltschaft" 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.

Verteiler KRB

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

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 115.1.

³⁾ BGS 126.3.