

Globalbudget «Staatsanwaltschaft» für die Jahre 2025 bis 2027

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 24. September 2024, RRB Nr. 2024/1530

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 | 8 |
| 3.5.1 Veränderungen im Leistungsauftrag | 8 |
| 3.5.2 Laufende Globalbudgetperiode | 10 |
| 3.5.3 Neue Globalbudgetperiode | 10 |
| 4. Finanzströme und Investitionen ausserhalb Globalbudget | 13 |
| 5. Rechtliches | 13 |
| 6. Antrag | 13 |
| 7. Beschlussesentwurf | 15 |

Kurzfassung

Die Staatsanwaltschaft ist für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten erwachsener Personen zuständig. Sie trägt mit einer effizienten und qualitativ hochwertigen 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 2025 bis 2027 zur Genehmigung unterbreitet. Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Produktegruppe, das entsprechende Produktegruppenziel und den erforderlichen Verpflichtungskredit.

Die Struktur des Globalbudgets und insbesondere die Ausscheidung von Finanzgrössen erfahren keine Änderungen. Das neue Globalbudget basiert grundsätzlich auf dem Globalbudget «Staatsanwaltschaft» für die Jahre 2022 bis 2024. Es beinhaltet jedoch einen Personalaufbau, der angesichts der eklatanten Steigerung der Geschäftseingänge bei den Verbrechen und Vergehen und weiteren Mehrbelastungen unumgänglich ist. Die daraus resultierende Kostensteigerung kann dank einer Anpassung der Strafbefehlsgebühren an die Praxis der umliegenden Kantone nach dem Verursacherprinzip verlegt werden und führt nicht zu einer Erhöhung des Verpflichtungskredits. Der für 2025 bis 2027 beantragte Globalbudget-Verpflichtungskredit liegt 2,0 Mio. Franken (10%) unter dem Verpflichtungskredit der Vorperiode.

Die Leistungsziele werden weiterhin anspruchsvoll definiert. Namentlich wird bei den Verbrechen und Vergehen am Ziel Pendenzenabbau festgehalten.

a) Globalbudget «Staatsanwaltschaft»

1. Produktgruppe 1: Strafverfolgung gegen Erwachsene

1.1 Effiziente und effektive Strafverfolgung

1.2 Angemessene Verfahrensdauer

b) Verpflichtungskredit 2025 – 2027

19'900'000 Franken

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum Globalbudget «Staatsanwaltschaft» für die Jahre 2025 bis 2027.

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.

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 Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) 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).
- Trotz dieser engen Rahmenbedingungen schafft es die Staatsanwaltschaft, Schwerpunkte zu setzen. 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. Den gesetzlichen Auftrag, zur Wahrheitsfindung alle geeigneten und rechtlich zulässigen Beweismittel einzusetzen, setzt sie bei der Aufklärung von Kapitaldelikten besonders konsequent um und geht hier ganz bewusst nicht den Weg des geringsten Widerstandes. Und schliesslich bekämpft die Staatsanwaltschaft Solothurn – natürlich immer gemeinsam mit der Kantonspolizei – die Bandenkriminalität gezielt, namentlich in den Bereichen Menschenhandel und Betäubungsmitteldelinquenz.
- Die Geschäftszahlen der Staatsanwaltschaft hängen im Wesentlichen von der Kriminalitätslage und vom Einsatz der Polizeikräfte ab und sind erheblichen Schwankungen unterworfen.
- Dazu kommen Unwägbarkeiten 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 Menschenhandel 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 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 ergeben in Verbindung mit der besonderen öffentlichen Beobachtung, unter welcher die Arbeit der Staatsanwaltschaft steht, ein äusserst schwieriges Umfeld.

Erhebliche Unsicherheiten und Risiken liegen in den nächsten Jahren im Bereich der digitalen Transformation. Im Rahmen des Projekts Justitia 4.0 sollen die heutigen Papierakten in der Schweizer Justiz durch elektronische Dossiers ersetzt und die elektronische Kommunikation zwischen Verfahrensbeteiligten und Justizbehörden gefördert und zum Teil verbindlich erklärt werden. Darüber hinaus mussten wir zur Kenntnis nehmen, dass die Fachapplikation Juris, welche fast alle Abläufe und Schnittstellen der Staatsanwaltschaft unterstützt, nicht mehr weitergeführt wird und abgelöst werden muss. Da diese Themen aktuell vom ressourcenmässig der Gerichtsverwaltung angegliederten «Programm Digitalisierung in der Solothurner Justiz» bearbeitet werden, sind sie nicht weiter Thema des vorliegenden Globalbudgets¹⁾.

2. Bezug zu den Planungsgrundlagen des Regierungsrates

| Legislaturplan 2021–2025 | | Enthalten in Produktgruppen | | | | |
|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Nr. | Handlungsziel | | | | | |
| 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 Regierungsrats nicht speziell erwähnt.

| Integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2025–2028 | | Enthalten in Produktgruppen | | | | |
|---|-----------|-----------------------------|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Nr. | Massnahme | | | | | |
| | Keine | | | | | |

3. Leistungsauftrag und Saldovorgabe

3.1 Leistungserbringer

| Name Produktgruppe | Leistungserbringende Dienststelle/Abteilung |
|-------------------------------------|---|
| 1. Strafverfolgung gegen Erwachsene | Staatsanwaltschaft |

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

¹⁾ Der Wechsel von Juris auf die Nachfolgelösung wird zweifellos zu einer - hoffentlich nur vorübergehenden - erheblichen Belastung der Gesamtorganisation führen. Ob der Staatsanwaltschaft darüber hinaus für die Einführung, Konfiguration und Anbindung der neuen Fachapplikation an die Plattform spezifischer Mehraufwand entsteht, kann im Rahmen des vorliegenden Globalbudgets nicht zuverlässig geplant werden. Allenfalls muss zu einem späteren Zeitpunkt darauf zurückgekommen werden.

3.2 Produktegruppe

3.2.1 Produktegruppe 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 | | | | | | | | | |
|-----------|---|----------------|--------|--------|--------|-----------------------|--------|--------|--------|---------------------|
| xxx | Indikatoren | Standard | Ist22 | Ist23 | Soll24 | Soll25 | Soll26 | Soll27 | | |
| 11 | Effiziente und effektive Strafverfolgung | | | | | | | | | |
| 111 | Erledigungsquotient Massengeschäft im Fachbereich Geschäftskontrolle und Ordnungsbussen | (-) Verhältnis | 1.00 | 0.96 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | | |
| 112 | Erledigungsquotient Strafverfolgung durch Untersuchungsbeamtinnen und -beamte | (-) Verhältnis | 0.99 | 1.04 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | | |
| 113 | Erledigungsquotient Strafverfolgung durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte | (-) Verhältnis | 0.98 | 0.96 | 1.01 | 1.01 | 1.01 | 1.01 | | |
| 12 | Angemessene Verfahrensdauer | | | | | | | | | |
| 121 | Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Übertretungen 0-180 Tage | (-) % | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | 98 | | |
| 122 | Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Übertretungen mehr als 365 Tage | (-) % | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | | |
| 123 | Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Verbrechen und Vergehen 0-180 Tage | (-) % | 83 | 84 | 80 | 82 | 82 | 82 | | |
| 124 | Dauer abgeschlossener Verfahren wegen Verbrechen und Vergehen mehr als 365 Tage | (-) % | 9 | 8 | 9 | 9 | 9 | 9 | | |
| 125 | Alter der hängigen Geschäfte (ohne sistierte Fälle) 0-12 Monate | (-) % | 80 | 89 | 77 | 85 | 85 | 85 | | |
| 126 | Alter der hängigen Geschäfte (ohne sistierte Fälle) mehr als 30 Monate | (-) % | 9 | 4 | 8 | 6 | 6 | 6 | | |
| | Statistische Messgrössen | | | | | | | | | |
| | 1. Geschäftseingänge pro Berichtsjahr (Beschuldigte) | Einheit | Ist22 | Ist23 | Plan24 | Plan25 | Plan26 | Plan27 | | |
| | | Anzahl | 28'447 | 35'963 | 30'000 | 34'500 | 34'500 | 34'500 | | |
| | 1.1. davon Übertretungen (Beschuldigte) | Anzahl | 19'226 | 25'703 | 20'000 | 24'000 | 24'000 | 24'000 | | |
| | 1.2. davon Vergehen und Verbrechen (Beschuldigte) | Anzahl | 8'335 | 9'274 | 8'800 | 9'500 | 9'500 | 9'500 | | |
| | 2. Geschäfts erledigungen pro Berichtsjahr (Beschuldigte) | Anzahl | 28'238 | 34'744 | 30'100 | 34'600 | 34'600 | 34'600 | | |
| | 2.1. davon Übertretungen (Beschuldigte) | Anzahl | 19'192 | 24'901 | 20'000 | 24'000 | 24'000 | 24'000 | | |
| | 2.2. davon Vergehen und Verbrechen (Beschuldigte) | Anzahl | 8'142 | 8'898 | 8'900 | 9'600 | 9'600 | 9'600 | | |
| | 3. Pendente Geschäfte Ende Berichtsjahr (Beschuldigte) | Anzahl | 5'023 | 8'615 | 4'700 | 7'500 | 7'400 | 7'300 | | |
| | 3.1. davon Übertretungen (Beschuldigte) | Anzahl | 875 | 4'050 | 1'100 | 3'000 | 3'000 | 3'000 | | |
| | 3.2. davon Vergehen und Verbrechen (Beschuldigte) | Anzahl | 3'745 | 4'121 | 3'300 | 4'100 | 4'000 | 3'900 | | |
| | 4. Einsprachen und Beschwerden gegen Entscheide der Staatsanwaltschaft | Prozent | 4 | 3 | 5 | 4 | 4 | 4 | | |
| | 5. Überweisungen an Gerichte (ohne Einsprache) | Anzahl | 230 | 281 | 220 | 280 | 280 | 280 | | |
| | 6. Haftanträge (Beschuldigte) | Anzahl | 228 | 265 | 240 | 260 | 260 | 260 | | |
| | Produktgruppenergebnis | Einheit | RE22 | RE23 | VA24 | Vergangene GB-Periode | Plan25 | Plan26 | Plan27 | Aktuelle GB-Periode |
| | Kosten | TCHF | 15'911 | 16'226 | 17'784 | 49'920 | 19'299 | 19'453 | 19'594 | 58'346 |
| | Erlös | TCHF | -4'962 | -5'521 | -5'200 | -15'683 | -7'600 | -7'600 | -7'600 | -22'800 |
| | Saldo | TCHF | 10'949 | 10'704 | 12'584 | 34'237 | 11'699 | 11'853 | 11'994 | 35'546 |

Bemerkung: Ein ausschliesslich das Massengeschäft (vgl. Ziel 111) betreffender Systemwechsel erschwert die Vergleichbarkeit der Geschäftszahlen. Im Unterschied zu den Vorjahren werden ab 2023 auch jene Radar-Anzeigen in die Statistik aufgenommen, welche zum Jahresende bereits physisch eingegangen, hingegen noch nicht registriert sind. Wäre im Jahr 2022 analog vorgegangen worden, hätten sich die Eingänge auf 30'820 (nicht 28'447) belaufen. Dieser Systemwechsel vergrössert namentlich das Total der Pendenzen stark und bildet die Hauptursache dafür, dass die Verfahrensdauerziele erheblich verschärft werden können.

3.3 Saldovorgabe und Verpflichtungskredit

Saldovorgabe

| | Einheit | RE22 | RE23 | VA24 | Vergangene GB-Periode | VA25 | Plan26 | Plan27 | Aktuelle GB-Periode |
|---|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Aufwand | TCHF | 11'985 | 12'341 | 12'971 | 37'297 | 14'083 | 14'238 | 14'379 | 42'700 |
| Ertrag | TCHF | -4'962 | -5'521 | -5'200 | -15'683 | -7'600 | -7'600 | -7'600 | -22'800 |
| Globalbudgetsaldo | TCHF | 7'023 | 6'819 | 7'771 | 21'613 | 6'483 | 6'638 | 6'779 | 19'900 |
| Saldo der internen Verrechnungen | TCHF | 3'926 | 3'885 | 4'813 | 12'624 | 5'215 | 5'215 | 5'215 | 15'645 |
| Produktgruppenergebnis Total | | | | | | | | | |
| Kosten | TCHF | 15'911 | 16'226 | 17'784 | 49'920 | 19'299 | 19'453 | 19'594 | 58'346 |
| Erlös | TCHF | -4'962 | -5'521 | -5'200 | -15'683 | -7'600 | -7'600 | -7'600 | -22'800 |
| Saldo | TCHF | 10'949 | 10'704 | 12'584 | 34'237 | 11'699 | 11'853 | 11'994 | 35'546 |
| 1 Strafverfolgung gegen Erwachsene | | | | | | | | | |
| Kosten | TCHF | 15'911 | 16'226 | 17'784 | 49'920 | 19'299 | 19'453 | 19'594 | 58'346 |
| Erlös | TCHF | -4'962 | -5'521 | -5'200 | -15'683 | -7'600 | -7'600 | -7'600 | -22'800 |
| Saldo | TCHF | 10'949 | 10'704 | 12'584 | 34'237 | 11'699 | 11'853 | 11'994 | 35'546 |

Verpflichtungskredit

| | | Jahre der GB-Periode 2025-2027 | | | | |
|--------------|----------------------|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| | | Schweizer Franken | 2025 | 2026 | 2027 | Total |
| Globalbudget | Verpflichtungskredit | | 6'483'000 | 6'638'000 | 6'779'000 | 19'900'000 |
| | Zusatzkredit | | | | | |
| | Total | | 6'483'000 | 6'638'000 | 6'779'000 | 19'900'000 |

3.4 Personal

| Anzahl Pensen / Stellenprozent | Stand per 31. Dez. | IST22 | IST23 | Plan24 | Vergangene GB-Periode | Plan25 | Plan26 | Plan27 | Aktuelle GB-Periode |
|--------------------------------|-----------------------|-------|-------|--------|--------------------------|--------|--------|--------|------------------------|
| Pensen Mitarbeitende | | 76.1 | 77.3 | 76.8 | 230.2 | 82.3 | 82.3 | 82.3 | 246.9 |
| Anzahl Mitarbeitende | | 88 | 92 | 90 | 270 | 96 | 96 | 96 | 288 |
| Anzahl Lernende | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Bemerkung: Die Notwendigkeit der Erhöhung des Stellenetats von 76,1 auf 82,3 Pensen ist in Kapitel 3.5 ausführlich begründet.

3.5 Veränderungen von Leistungen und Finanzen

3.5.1 Veränderungen im Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag der Staatsanwaltschaft bleibt grundsätzlich gleich wie in der Vorperiode. Auch die Indikatoren, an welchen die Zielerreichung gemessen wird, werden nicht verändert. Die bereits anspruchsvoll definierten Leistungsziele (Erledigungsquotient / Angemessene Verfahrensdauer) werden weitgehend gleichbelassen, zum Teil verschärft. So wird weiterhin angestrebt, die Pendenzen der Kategorie Verbrechen und Vergehen jährlich um 100 Verfahren zu reduzieren, obschon dieses Ziel in den vergangenen Jahren angesichts der stetig steigenden Geschäftseingänge nie erreicht werden konnte. Die Verschärfung der Verfahrensdauerziele 122, 123, 125 und 126 ist zur Hauptsache eine Folge des unter Ziff. 3.2.1 beschriebenen Systemwechsels, welcher sich rechnerisch deutlich erhöhend auf das Total der Geschäftseingänge und der Pendenzen auswirkt.

Eine Veränderung ist bezüglich der Belastung der Staatsanwaltschaft eingetreten, da diese deutlich angestiegen ist. Die Ressourcen der Staatsanwaltschaft wurden letztmals gestützt auf den Beschluss des Kantonsrats vom 4. September 2019 (KRB Nr. SGB 0099/2019) in zurückhaltender Weise den gesteigerten Anforderungen angepasst. Seither sind die Geschäftseingänge im für die Gesamtbelastung der Staatsanwaltschaft zentral ausschlaggebenden Bereich der Verbrechen und Vergehen eklatant angestiegen, nämlich zwischen 2018 und 2023 um 44 Prozent¹⁾. Ein grosser Teil dieser zahlenmässigen Steigerung ist auf die Zunahme der Anzeigen wegen digitalisierter Kriminalität zurückzuführen. Diese Anzeigen sind in der Bearbeitung zum Glück unterdurchschnittlich komplex, wirken sich aber aufgrund der grossen Zahl trotzdem sehr belastend aus. Eine Steigerung ist auch bei den belastenden Verfahren festzustellen, beispielsweise gegen kleinkriminelle Intensivtäter²⁾. Zudem ist auch eine Zunahme bei den echten Kriminalfällen, namentlich dem strukturierten Betäubungsmittelhandel zu verzeichnen³⁾.

Zusätzlich zur Steigerung der Fallzahlen wirken sich auch Änderungen im Umfeld der Staatsanwaltschaft belastungserhöhend aus. Namentlich ist hier auf die per 1. Januar 2024 in Kraft gesetzte Revision der Schweizerischen Strafprozessordnung zu verweisen. Diese weitet die Informations- und Teilnahmerechte der Opfer aus und verpflichtet die Staatsanwaltschaft, mehr Einnahmen zu machen und Zivilforderungen bis zu einem Betrag von 30'000 Franken im Strafbefehlsverfahren zu beurteilen. Indirekt hat auch die Abschaffung des Beschwerderechts der Staatsanwaltschaft gegen Haftentscheide aufwandsteigernde Wirkung, weil eine damit zusammenhängende Entwicklung der haftrichterlichen Rechtsprechung dazu führt, dass manche Verfahren grösser und komplexer werden, weil rückfällige kleinkriminelle Intensivtäter trotz eklatanter Wiederholungsgefahr nicht an der Begehung weiterer Delikte gehindert werden können⁴⁾.

Alles in allem führten diese Umstände dazu, dass trotz engagierter und guter Leistung der Staatsanwaltschaft bei den Verbrechen und Vergehen ein weiterer Pendenzenanstieg nicht verhindert werden konnte. Dieser belief sich zwischen Ende 2020 (3'410 Pendenzen) und Ende 2023 (4'121 Pendenzen) auf 711 Verfahren oder rund 21 Prozent. Wenn nur die nicht sistierten Verfahren für die Berechnung herangezogen werden, beträgt die Pendenzenlast Ende 2023 2'762 Fälle und der Zuwachs seit Ende 2020 beläuft sich mit 153 Fällen auf rund 6 Prozent. Pro Staatsanwältin oder Staatsanwalt⁵⁾ sind folglich durchschnittlich über hundert nicht sistierte Verfahren hängig. Das ist zu viel.

Schliesslich ist unbestritten, dass eine systematische Intensivierung der speziell auf die Abschöpfung von deliktischen Vermögenswerten zielenden Ermittlungen sinnvoll und wünschenswert wäre. Im Rahmen eines Schnittstellenprojekts mit der Polizei wurde hierfür eine Kooperationsvereinbarung erarbeitet und der zur Umsetzung notwendige Ressourcenbedarf seitens der Staatsanwaltschaft auf 230 Stellenprozente geschätzt. Diesbezüglich muss im Rahmen eines Pilotprojekts jedoch noch untersucht werden, ob und in welchem Ausmass erwartet werden kann, dass sich diese Stellen, dank der damit zusammenhängenden Steigerung der Einziehungen, quasi selber finanzieren. Daher wird dieser Punkt aus dem vorliegenden Globalbudget weitgehend ausgeklammert, wobei darauf hinzuweisen ist, dass ohne minimalen Stellenaufbau selbst die Durchführung des erwähnten Pilotprojekts nicht gewährleistet ist.

¹⁾ 2018 gingen in der Kategorie Verbrechen und Vergehen Geschäfte gegen 6'443 Beschuldigte ein. Aus damaliger Sicht war das ein Rekord und der letzte Stand der Entwicklung, wie sie im Jahr 2019 bei der zurückhaltenden Anpassung der Ressourcen der Staatsanwaltschaft berücksichtigt werden konnte. Bis zum Jahr 2023 steigerten sich diese Eingänge kontinuierlich bis auf 9'274 Beschuldigte.

²⁾ vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2023, S. 5 f. (<https://so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/staatsanwaltschaft/geschaeftsberichte/>).

³⁾ vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2023, S. 4 (<https://so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/staatsanwaltschaft/geschaeftsberichte/>).

⁴⁾ vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2023, S. 5 f. (<https://so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/staatsanwaltschaft/geschaeftsberichte/>).

⁵⁾ Die Anzahl der ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ist aktuell auf 25 Vollzeitstellen plafoniert. Inklusive laufende Entlastungsmassnahmen sind derzeit (August 2024) 29,2 Vollzeitstellen besetzt, wobei davon 160 Stellenprozente im Zusammenhang mit Mutterschaften faktisch nicht zur Verfügung stehen.

Ebenfalls wird vorliegend darauf verzichtet, spezielle Stellen für die Bearbeitung von Cybercrime zu schaffen. Es wird davon ausgegangen, dass der Anteil der Anzeigen, die Aspekte von digitalisierter Kriminalität enthalten, immer grösser wird und sich folglich grundsätzlich sämtliche Strafverfolgerinnen und Strafverfolger das entsprechende Knowhow aneignen müssen. Daher steht die Schaffung eines Fachbereichs Cybercrime derzeit nicht im Vordergrund, sondern sollte dem bereits erfolgten und weiter zu erwartenden Belastungsanstieg mit einer personellen Stärkung der bestehenden Abteilungen Rechnung getragen werden.

3.5.2 Laufende Globalbudgetperiode

in Mio. CHF

Verpflichtungskredit GB-Periode 2022–2024

| | |
|---|-------------|
| Verpflichtungskredit «Staatsanwaltschaft» GB-Periode 2022–2024 | 21.9 |
| +1,5 % Lohnerhöhung infolge Teuerungsausgleich für 2022 und 2023 per 1. Januar 2023 gemäss RRB Nr. 2022/1659 vom 7. November 2022 | +0.4 |
| +2,0 % Lohnerhöhung infolge Teuerungsausgleich für 2024 per 1. Januar 2024 gemäss RRB Nr. 2023/2016 vom 5. Dezember 2023 | +0.3 |
| Bereinigter Verpflichtungskredit | 22.6 |
| Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits (RE22 + RE23 + VA24) | 21.6 |
| Zu begründende Differenz | -1.0 |

| Begründung | Detail | Total |
|---|--------|-------------|
| Total Personalaufwand | | -1.1 |
| – Teuerungsausgleich Löhne | -0.7 | |
| – Minderaufwand Löhne, Sozialleistungen, Übersetzungskosten | -0.2 | |
| – Nicht ausbezahlte Dienstaltersgeschenke und nicht budgetierte Unfalltagelder und Mutterschaftsentschädigungen | -0.2 | |
| Total Sachaufwand | | -0.1 |
| – Minderaufwand bei DL/Honorare und Spesen | -0.1 | |
| Total Erträge | | +0.2 |
| – Mindererträge aus Gebühren aus Amtshandlungen | +0.2 | |
| Total | | -1.0 |

3.5.3 Neue Globalbudgetperiode

in Mio. CHF

Vergleich der vergangenen und zukünftigen GB-Periode

| | |
|---|-------------|
| Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits (RE22 + RE23 + VA24) | 21.6 |
| Beantragter Verpflichtungskredit 2025–2027 | 19.9 |
| Zu begründende Differenz | -1.7 |

| Begründung | Detail | Total |
|--|--------|-------------|
| Total Personalaufwand | | +5.3 |
| – Löhne inkl. Sozialleistungen und Lebo (Weitere Entlastungsmassnahmen, Erfahrungsstufenanstiege, realisierte Fluktuationsgewinne) | +5.1 | |
| – Pikettenschädigungen | +0.1 | |
| – Nicht budgetierte Unfalltagelder und Mutterschaftsentschädigungen | +0.1 | |
| Total Sachaufwand | | +0.1 |
| – Minderaufwand bei DL/Honorare und Spesen | +0.1 | |
| Total Erträge | | -7.1 |
| – Mehrerträge Gebührenerhöhung | -7.1 | |
| Total | | -1.7 |

Die Staatsanwaltschaft bemüht sich nach Kräften, die Zunahme der Belastung soweit möglich durch Effizienzsteigerungen aufzufangen. Dies vorzugsweise im Bereich der weniger gravierenden Delinquenz, beispielsweise bei der digitalisierten Kriminalität, wo namentlich angestrebt wird, mit möglichst wenig Aufwand möglichst früh entscheiden zu können, ob der angezeigte Sachverhalt überhaupt strafbar ist und ob eine Ermittlung der Täterschaft oder allenfalls eine Sicherstellung von Vermögenswerten realistisch erscheint¹⁾. Aber auch bei schwerer Delinquenz, beispielsweise im Bereich des Drogenhandels, werden in gewissen Fällen bei der Ermittlungstiefe Abstriche gemacht, damit die Ressourcen der Strafbehörden möglichst wirkungsvoll eingesetzt und gleichzeitig die im Hintergrund bestehenden Organisationen möglichst wirksam gestört werden können²⁾. Solche Effizienzbestrebungen sind im Bereich der Strafverfolgung jedoch nur begrenzt möglich, stehen sie doch in einem natürlichen Spannungsfeld zum Grundauftrag der Staatsanwaltschaft, den staatlichen Strafanspruch gleichmässig durchzusetzen. Die Staatsanwaltschaft kann Schwerpunkte setzen und Ziele definieren. Hingegen wäre eine eigentliche Verichtsplanung im Bereich der Strafverfolgung klar unzulässig.

Vor diesem Hintergrund war die Staatsanwaltschaft bereits im Verlauf der vergangenen Globalbudgetperiode auf diverse Entlastungsmassnahmen angewiesen. Zum einen Teil wurde damit auf die beschriebene generelle Belastungszunahme reagiert, zum anderen Teil mussten unvorhergesehene Ausfälle von Mitarbeitenden oder punktuelle Belastungsspitzen aufgefangen werden. Aktuell sind insgesamt sechs Personen in unterschiedlichem Umfang zu total 360 Stellenprozenten als ausserordentliche Staatsanwältinnen resp. ausserordentliche Staatsanwälte im Einsatz³⁾. Soweit diese aus dem Kreis der juristischen Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamten rekrutiert werden, muss jeweils auch die sich daraus auf dieser Ebene ergebende Lücke geschlossen werden. In geringerem Umfang wird die notwendige Entlastung auch dadurch erzielt, dass für Mitarbeitende mit Teilzeitarbeitsverträgen das Arbeitspensum in ihrer angestammten Funktion vorübergehend erhöht wird. Diese Massnahmen haben es der Staatsanwaltschaft in letzter Zeit ermöglicht, den Kopf sinnbildlich über Wasser zu halten.

¹⁾ vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2023, S. 3 (<https://so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/staatsanwaltschaft/geschaeftsberichte/>).

²⁾ vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2023, S. 4 (<https://so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/staatsanwaltschaft/geschaeftsberichte/>).

³⁾ Stand Juni 2024. In dieser Zahl inbegriffen ist auch jene Staatsanwaltschaftsstelle, welche durch den Kantonsrat mit Beschluss vom 3. September 2019 budgetmässig bewilligt wurde, dies jedoch ohne gleichzeitig den Etat für ordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu erhöhen. Der Kantonsrat ging damals davon aus, diese Stelle diene dem Pendenzenabbau und sei anschliessend nicht mehr nötig. Diese Prognose hat sich als falsch erwiesen. Auf diese finanztechnisch ordentlich bewilligte Stelle wird in dieser Vorlage nicht weiter eingegangen. Sie wird in der separaten Vorlage zu thematisieren sein, in welcher es darum gehen wird, den Etat für ordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte anzupassen.

In Zukunft dürften sich die Herausforderungen, denen sich die Staatsanwaltschaft zu stellen hat, noch verschärfen. Namentlich ist tendenziell ein weiterer Anstieg der digitalisierten Kriminalität zu erwarten. Und gestützt auf Erfahrungen im Ausland muss davon ausgegangen werden, dass auch die per 1. Juli 2024 in Kraft getretene Revision des Sexualstrafrechts zufolge Ausdehnung der Strafbarkeit zu einem Anstieg der Anzeigen führt. Daher muss das neue Globalbudget zur Gelegenheit genommen werden, die Ressourcen der Staatsanwaltschaft an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen und damit einer chronischen Überlastung der Staatsanwaltschaft vorzubeugen.

In erster Priorität ist sicherzustellen, dass der in letzter Zeit notwendig gewordene Personalaufbau nicht wieder rückgängig gemacht, sondern weitergeführt und aus dem ordentlichen Budget finanziert werden kann. Weiter erscheint es wichtig, die Staatsanwaltschaft mit genügend Mitteln auszustatten, damit sie die Beweglichkeit behält, die nötig ist, um in der Strafverfolgung Akzente setzen zu können. Namentlich für die Bekämpfung von struktureller Kriminalität oder Clankriminalität ist es entscheidend, dass genügend Ressourcen vorhanden sind. Schliesslich sollte in Zukunft verhindert werden, dass einem Betrieb von der Grösse der Staatsanwaltschaft nahezu bei jedem Ausfall einer Arbeitskraft bereits eine Überlastungsproblematik droht, wenn der Ausfall nicht mit externen - oft aufwändig zu organisierenden - Mitteln kompensiert werden kann.

Im Einzelnen sind im Vergleich zum Globalbudget 2022 – 2024 folgende Massnahmen angezeigt:

- Der Fachbereich Wirtschaftskriminalität ist total um 50 Prozent (davon 20 Prozent auf Stufe Staatsanwälte/innen) zu erhöhen. Hier fällt namentlich Mehraufwand für die Bearbeitung von Anzeigen wegen Onlineanlagebetrugs sowie für die Steigerung der Untersuchungstiefe bei Fällen im Bereich Sozialversicherungs- und Sozialhilfemissbrauchs an¹⁾. Weil Teilzeitmitarbeitende (ein Staatsanwalt und zwei Untersuchungsbeamtinnen) angesichts der hohen Arbeitslast bereit waren, ihr Pensum zu erhöhen, konnte diese Massnahme zeitlich befristet bereits umgesetzt werden.
- Die Abteilungen Solothurn und Olten, welche die Hauptlast der Belastungssteigerung zu verkraften haben, sind auf Stufe Staatsanwälte/innen um 280 Prozent und auf Stufe Untersuchungsbeamte/innen um 250 Prozent zu erhöhen²⁾.
- Eine weitere Erhöhung um 50 Prozent Untersuchungsbeamte/innen soll gezielt für die Schwerpunktsetzung im Bereich Vermögensabschöpfung eingesetzt werden. Primär geht es darum, im Rahmen eines Pilotprojekts die Wirksamkeit und den Grad der Eigenfinanzierung von diesbezüglichen Leistungssteigerungen überprüfen und dokumentieren zu können.
- Die personellen Ressourcen der Zentralen Dienste (kaufmännische Sachbearbeitung) sollen um 100 Stellenprozent erhöht werden. Die gestiegene Geschäftslast, die erwartete weitere Zunahme der Geschäftseingänge und der Aufwand für anspruchsvolle Projektarbeiten (z.B. Digitalisierung der Justiz, neues Strafregister-Informationssystem VOSTRA) machen auch eine personelle Verstärkung auf Stufe Sachbearbeitung notwendig.

Gebühren für Amtshandlungen, namentlich Strafbefehle, bilden die einzigen Einnahmen im Globalbudget der Staatsanwaltschaft. Diese wurden im ersten Halbjahr 2024 einer systemati-

¹⁾ vgl. Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2022, S. 3 f. (<https://so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/staatsanwaltschaft/geschaeftsberichte/>).

²⁾ Hinweis: Im Umfang von 110 Prozent waren diese Pensen im Zusammenhang mit Entlastungsmassnahmen wegen Covid-Kreditbetrugs bereits im Pensenbestand per 31.12.2022 enthalten. Deshalb beträgt die unter Ziff. 3.4 ausgewiesene Steigerung total 6,2 Pensen.

schen Prüfung unterzogen. Dabei hat sich erwiesen, dass im Kanton Solothurn die aus strafbaren Handlungen entstehenden Verfahrenskosten bisher in deutlich geringerem Ausmass den Verursachern auferlegt werden, als dies nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zulässig und angezeigt wäre. Daher hat sich die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft entschieden, die Strafbefehlsgebühren anzuheben und sich dabei an der Praxis der anderen Kantone der Nordwestschweiz zu orientieren. Darin liegt der Hauptgrund dafür, dass die Erträge des Globalbudgets nun mit jährlich 7,6 Millionen Franken rund 38 Prozent über der Rechnung 2023 budgetiert werden können.

4. Finanzströme und Investitionen ausserhalb Globalbudget

| | Tausend Schweizer Franken | RE22 | RE23 | VA24 | Plan25 | Plan26 | Plan27 |
|--|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Finanzgrössen ausserhalb Globalbudget | | | | | | | |
| STAWA Finanzgrössen | | -2'019 | -2'310 | -2'326 | -1'406 | -1'406 | -1'406 |

Die Finanzströme bestehen aus Ausgaben, die weitgehend unbeeinflussbar sind (z.B. Anwalts-honorare und Abschreibungen mit weiterhin steigender Tendenz) 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. Dabei konnten die Einnahmen aus Bussen und Geldstrafen erhöht werden. Dass sich der Saldo trotzdem verschlechtert, steht im Zusammenhang mit der Erhöhung der Abschreibungen um 1,45 Millionen Franken. Dies steht zum Teil im Zusammenhang mit der Erhöhung der Gebührenerträge, welche schätzungsweise zur Hälfte nicht einbringlich sein werden.

5. Rechtliches

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

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Hodel
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Globalbudget «Staatsanwaltschaft» für die Jahre 2025 bis 2027

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, § 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 24. September 2024 (RRB Nr. 2024/1530), beschliesst:

1. Für das Globalbudget «Staatsanwaltschaft» werden für die Jahre 2025 bis 2027 folgende Produktegruppen und Ziele festgelegt:
 - 1.1 Produktegruppe 1: Strafverfolgung gegen Erwachsene
 - 1.1.1 Effiziente und effektive Strafverfolgung
 - 1.1.2 Angemessene Verfahrensdauer.
2. Für das Globalbudget «Staatsanwaltschaft» wird als Saldovorgabe für die Jahre 2025 bis 2027 ein Verpflichtungskredit von 19'900'000 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
Bau- und Justizdepartement / Departementscontroller
Staatsanwaltschaft
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentscontroller
Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 115.1.

³⁾ BGS 126.3.