

Vorlage an den Landrat

Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 Aufgabenfeld Rechtsprechung: Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft 2021/352

vom 25. Mai 2021

1. Bericht

1.1. Ausgangslage

Gemäss § 129 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV) sind Aufgaben und Ausgaben vor der entsprechenden Beschlussfassung und anschliessend periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen. Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP), die finanzhaushaltsrechtliche Prüfung und die Ausgabenbewilligung setzen diesen Verfassungsauftrag für neue Aufgaben und Ausgaben um. Die Generelle Aufgabenüberprüfung nach § 11 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ermöglicht die systematische Umsetzung in Bezug auf bereits bestehende Staatsaufgaben.

Um für eine Generelle Aufgabenüberprüfung eine faktenbasierte Basis legen zu können, gab der Regierungsrat über die Finanz- und Kirchendirektion (FKD) im Jahr 2017 beim Wirtschaftsforschungs- und Beratungsinstitut BAK Economics AG (BAK) eine interkantonale Vergleichsstudie zu den Kosten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in Auftrag. Die BAK-Studie zeigt für sämtliche Aufgabenfelder die Kostendifferenziale zu vergleichbaren Kantonen auf. Dabei werden strukturelle Besonderheiten des Kantons Basel-Landschaft berücksichtigt.

Der Regierungsrat hat eine Priorisierung der in der Legislaturperiode zu überprüfenden Aufgabenfelder anhand dieser Kostendifferenziale vorgenommen. Er bestimmte jene Aufgabenfelder für eine vertiefte Aufgabenüberprüfung nach § 11 FHG, deren Nettoausgaben absolut am höchsten über den Ausgaben von Vergleichskantonen liegen:

- Aufgabenfeld Rechtsprechung
- Aufgabenfeld Berufsbildung
- Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen
- Aufgabenfeld Umweltschutz

Mit Beschluss vom 14. Mai 2019 gab der Regierungsrat den Initialisierungsauftrag für ein erstes Programm zur Generellen Aufgabenüberprüfung in den genannten vier Aufgabenfeldern während den Jahren 2020-2023 (PGA 20-23). Dabei ist jede Überprüfung in einem Aufgabenfeld ein in sich geschlossenes Projekt. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Durchführung wurden diese Einzelprojekte zu einem Programm zusammengefasst und durch eine permanente Programmorganisation (insbesondere durch einen Programmausschuss) gesteuert.

Das PGA 20-23 beginnt mit dem Aufgabenfeld Rechtsprechung. Dieses weist die institutionelle Besonderheit auf, dass gleich zwei Staatsgewalten betroffen sind. Entsprechend wurden zwei Projekte geplant, eines bei der Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft unter Aufsicht des Regierungsrats und eines bei den Gerichten.

Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft und Gerichte haben Aufgaben und Ausgaben in der Strafverfolgung und der Rechtsprechung auf Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf finanzielle Auswirkungen und Tragbarkeit hin geprüft. Sie haben diese generelle Aufgabenüberprüfung in zwei separaten Projekten durchgeführt. Die Gerichte werden ihren Abschlussbericht dem Landrat in einer separaten Vorlage unterbreiten.

Gemäss § 11 Absatz 3 FHG unterbreitet der Landrat das Ergebnis der Prüfungen mit Einschluss von Massnahmenvorschlägen.

1.2. Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung der Staatsanwaltschaft

In der Studie von BAK Economics wurden für das Jahr 2015 die Fallkosten der Kantone in 34 Aufgabenfeldern ermittelt und verglichen, um Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen zu finden. Die Fallkosten entsprechen den Nettoausgaben pro Bedarfseinheit. Die Bedarfseinheit im Aufgabenfeld Rechtsprechung umfasst jene Personen, die 2015 gemäss Strafgesetzbuch, Betäubungsmittel-, Strassenverkehrs-, Militärstraf- und Ausländergesetz verurteilt wurden.

Gemäss BAK-Studie lagen die Fallkosten im Kanton Basel-Landschaft im Bereich Rechtsprechung 57 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichskantone Freiburg, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Zug. Der Kanton Basel-Landschaft hätte somit die Nettoausgaben in der Rechtsprechung im Jahr 2015 von CHF 42 Mio. um CHF 15.2 Mio. senken müssen, um das Niveau der Vergleichsgruppe erreichen zu können. Die Aktualisierung der Analyse ergab eine Halbierung des Kostendifferenzials im Jahr 2018 auf rund CHF 7.7 Mio. (2017: CHF 9.2 Mio.). Dieses Kostendifferenzial ist die Folge von vergleichsweise höheren Personal- sowie Sach- und übrigen Betriebsausgaben.

Seit auf Bundesebene einheitliche Prozessordnungen im Straf- und Zivilrecht eingeführt wurden, ist eine stetige Annäherung von Ausgaben und Einnahmen an den Benchmark zu verzeichnen. Das abnehmende Kostendifferenzial der vergangenen Jahre kann auf leicht rückläufige Fallkosten im Kanton Basel-Landschaft bei gleichzeitig steigenden Fallkosten in fast allen anderen Vergleichskantonen zurückgeführt werden. Diese Tendenz scheint sich fortzuführen.

Die Staatsanwaltschaft hat die BAK-Studie vertieft analysiert und in ihrem Abschlussbericht (Beilage 1) festgestellt, dass das Kostendifferenzial teilweise Verzerrungen aufweist. Einerseits, weil bestimmte Leistungen der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung nicht berücksichtigt sind. Andererseits, weil der Bedarfsindikator das Aufgabenfeld nur teilweise repräsentiert. Der für die vertiefte Analyse verwendete alternative Indikator *Erledigungen* umfasst auch die von BAK Economics nicht berücksichtigten Erledigungsarten Nichtanhandnahme, Einstellung, Freisprüche ohne Massnahmen sowie Übertretungsstrafbefehle. Das Projektteam hat dafür bei den Staatsanwaltschaften der sieben Vergleichskantone die Erledigungszahlen für das Jahr 2018 erhoben. Für die Erstellung des neuen Kostendifferenzials wurden zudem als weitere Variante neben den Nettoausgaben der Strafverfolgungsbehörden auch jene der Polizei mitberücksichtigt.

Aus den Neuberechnungen im so definierten Aufgabenfeld «Strafverfolgung» und mit dem alternativen Bedarfsindikator resultiert ein Kostendifferenzial, das sehr viel geringer (ohne Polizei) bzw. sogar zu Gunsten (mit Polizei) des Kantons Basel-Landschaft ausfällt, als jenes gemäss der BAK-Studie. Es hat sich jedoch auch gezeigt, dass die alternativen Berechnungen – wie auch die Berechnungen der BAK – mit Unschärfen verbunden sind.

1.3. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm

Die Steuerung der finanziellen Entwicklung des Finanzhaushaltes des Kantons wurde im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes optimiert. Ziel ist das Ablösen von Entlastungspaketen zugunsten einer kontinuierlichen Haushaltspolitik. Insbesondere Instrumente wie der Aufgaben- und Finanzplan und die Generelle Aufgabenüberprüfung tragen dazu bei, dass

eine Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben des Kantons sowie Handlungsspielräume für neue Aufgabenfelder geschaffen werden (s. 50 AFP 21-24).

1.4. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

§ 129 Absatz 3 der Kantonsverfassung verlangt, dass alle Aufgaben und Ausgaben vor der entsprechenden Beschlussfassung und in der Folge periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen sind. Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP), die finanzhaushaltsrechtliche Prüfung und die Ausgabenbewilligung setzen diesen Verfassungsauftrag in Bezug auf *neue* Aufgaben und Ausgaben stringent um. Die generelle Aufgabenüberprüfung gemäss §11 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) ermöglicht nun auch die systematische Umsetzung in Bezug auf *bestehende* Aufgaben.

1.5. Finanzielle Auswirkungen

Die Aufgabenüberprüfungen haben keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Kantonshaushalt. Die Organisation in der Strafverfolgung wird unabhängig vom Programm generelle Aufgabenüberprüfung im Rahmen des Projekts «Stawa 2022Plus» und «Organisationsüberprüfung Staatsanwaltschaft – Polizei; Analyse der Schnittstellen» umfassend überprüft. Ziel der bereits umgesetzten und der möglicherweise folgenden Massnahmen war und ist es, die vorhandenen Ressourcen bestmöglich einzusetzen. Dies immer auch mit dem Ziel der Kostenoptimierung und mit Blick auf die Personaldotation.

Die Sicherheitsdirektion führt die generelle Aufgabenüberprüfung in diesen beiden Projekten weiter mit dem Ziel, wo möglich und sinnvoll Optimierungspotential zu erzielen. Gleichzeitig wird die Verordnung über die Höhe der Verfahrenskosten bei der Staatsanwaltschaft überprüft und allenfalls angepasst. Der Programmausschuss Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 wird regelmässig über die jeweiligen Ergebnisse orientiert werden.

2. Anträge

2.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Der Landrat nimmt den Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 Aufgabenfeld Rechtsprechung: Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft zur Kenntnis.

Liestal, 25. Mai 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

3. Anhang

- (Entwurf Landratsbeschluss)
- Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 Aufgabenfeld
Rechtsprechung: Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft ([nur online](#))

Landratsbeschluss

über XXXX

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. NNN
2. NNNN

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: