

**Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023  
(PGA 20-23)**

Aufgabenfeld Rechtsprechung:  
Staatsanwaltschaft/Jugend-anwaltschaft

**Abschlussbericht**

Datum: 20.05.2021

## Zusammenfassung

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.

Basis bildeten die Resultate einer Studie der BAK Economics AG. Darin werden 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 im Jahr 2015 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 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.

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 Optimierungsmöglichkeiten zu erzielen. Gleichzeitig werden die Verfahrenskosten bei der Staatsanwaltschaft geprüft und allenfalls angepasst. Der Programmausschuss Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 wird regelmässig über die jeweiligen Ergebnisse informiert

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
1 Programm Generelle Aufgabenüberprüfung .....	4
1.1 Programmauftrag und Programmorganisation .....	4
1.2 Konzeptionelle Grundlagen und Methode .....	5
2 Ausgangslage im Aufgabenfeld Rechtsprechung.....	11
2.1 Kostendifferenzial gemäss BAK-Studie.....	11
2.2 Aufteilung der Resultate nach Teilbereichen .....	22
3 Fact Finding und Validierung des Kostendifferenzials.....	24
3.1 Beschreibung der Leistung: Staatsanwaltschaft.....	24
3.2 Beschreibung der Leistung: Jugendanwaltschaft .....	28
3.3 Validierung des BAK-Benchmarks .....	31
3.4 Rechtliche Grundlagen .....	33
4 Ursachenanalyse.....	34
5 Erarbeitung von Massnahmen und weiteres Vorgehen.....	35

# 1 Programm Generelle Aufgabenüberprüfung

## 1.1 Programmauftrag und Programmorganisation

### Ausgangslage und Auftrag

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 Endfassung der Studie «Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Landschaft» (nachfolgend BAK Studie) lag im Mai 2018 kantonsintern vor. Die BAK-Studie zeigt für sämtliche Aufgabenfelder die Unterschiede 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:<sup>1</sup>

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

### Organisation

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.

Die Eckwerte des Vorgehens, der übergeordnete Zeitplan und die Programmorganisation wurden definiert und gleichzeitig beauftragte der Regierungsrat die Finanz- und Kirchendirektion damit, ausgehend von der BAK-Studie ein Methodenhandbuch für die Vertiefung der Ergebnisse in den einzelnen Aufgabenfeldern und für die Ableitung von Massnahmen zu verfassen. Diese von der Finanzverwaltung erarbeiteten Regieanweisungen wurden vom Programmausschuss am 7. November 2019 verabschiedet.

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. Entsprechend dem Methodenhandbuch müssen beide Projekte gemeinsam das Aufgabenfeld Rechtsprechung vollständig abbilden und auch die Schnittstellen zwischen den beiden Teilleistungen beleuchten.

---

<sup>1</sup> Zurückgestellt wurden Aufgabenfelder, die zwar ebenfalls überdurchschnittlich hohe Nettoausgaben aufweisen, bei welchen aktuell aber bereits grössere Überprüfungsprojekte am Laufen sind. Hierzu gehören die Bereiche universitäre Hochschulen, Invalidität sowie die Spitäler inkl. psychiatrische Kliniken.

Die Geschäftsleitung der Gerichte veranlasste mit dem Projektinitialisierungsauftrag vom 4. September 2019 den Aufbau von gerichtsinternen Projektstrukturen. Für das Projekt «Staatsanwaltschaft & Jugendanwaltschaft» hat die SID am 23. September 2019 einen Projektinitialisierungsauftrag erlassen.

## **1.2 Konzeptionelle Grundlagen und Methode**

### **BAK-Studie als Basis für das PGA 20-23**

Die BAK Economics hat im Auftrag der Finanz- und Kirchendirektion die Kosten des Kantons für 34 Aufgabenfelder überprüft und anhand einheitlicher Kriterien mit anderen Kantonen verglichen (Benchmark). Ziel war es, Potenziale für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden.

Ausgangspunkt des Benchmarks sind die Kosten pro Aufgabenfeld gemäss der Funktionalen Gliederung der Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung (EFV). Dabei verwendet BAK Economics als Kosten die Nettoausgaben im jeweiligen Aufgabenfeld.

Bei der Analyse wird berücksichtigt, dass Kosten strukturell bedingt sein können (z.B. aufgrund der demografischen Entwicklung oder der Kriminalität). Deshalb erfolgt der Benchmark auf der Basis von sogenannten Fallkosten: Den Kosten pro Einheit des öffentlichen Bedarfs (Beispiel: Als Bedarfsindikator im Bereich der Bildung wird die Anzahl schulpflichtige Personen verwendet und nicht die Bevölkerungsgrösse. Damit kann einem strukturellen Faktor, z.B. einem überdurchschnittlichen Anteil Schulpflichtiger in der Bevölkerung im Vergleich zu einem anderen Kanton Rechnung getragen werden). Für den Benchmark wurden Vergleichsgruppen mit Kantonen gebildet, die dem Baselbiet strukturell (z.B. Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Lohnniveau etc.) ähnlich sind (vgl. Kasten auf der nächsten Seite).

Basierend auf den Fallkosten ermittelte BAK Economics pro Aufgabenfeld schliesslich so genannte Kostendifferenziale des Kantons Basel-Landschaft gegenüber der relevanten Vergleichsgruppe. Das Kostendifferenzial gibt an, um welchen Betrag die Ausgaben in BL sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen.

BAK Economics verortet den Schwerpunkt für die Generelle Aufgabenüberprüfung bei finanziell gewichtigen Aufgabenfeldern mit hohem Kostendifferenzial zulasten des Staatshaushalts sowie zugleich hohem kantonalen und geringem kommunalen Anteil an den konsolidierten Kosten.

Das mit der Studie vollzogene interkantonale Benchmarking sei hierfür Hilfsmittel und Wegweiser und soll die Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen und der Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen unterstützen. Die in der Studie berechneten Kostendifferenziale seien jedoch gemäss BAK Economics noch nicht mit Einsparpotenzialen gleichzusetzen. Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hänge von weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssten daher unter zusätzlicher Berücksichtigung der Rahmenbedingungen gezogen werden.

## Kosten, Bedarfseinheit, Fallkosten und Kostendifferenzial

Der Bedarfsindikator kann als Mass für die in einem Aufgabenfeld erbrachte Leistung – den «Output» – interpretiert werden. Er lässt sich zusammen mit den Kosten – dem «Input» – in einem Koordinatensystem darstellen. BAK Economics betrachtet die Bedarfseinheit als strukturelle Nachfragegrösse, d.h. als eine Ursache für die Kosten des Kantons. Aus diesem Grund wird der Bedarfsindikator als unabhängige Grösse (x-Achse) bezeichnet, die Kosten sind die abhängige Grösse (y-Achse):

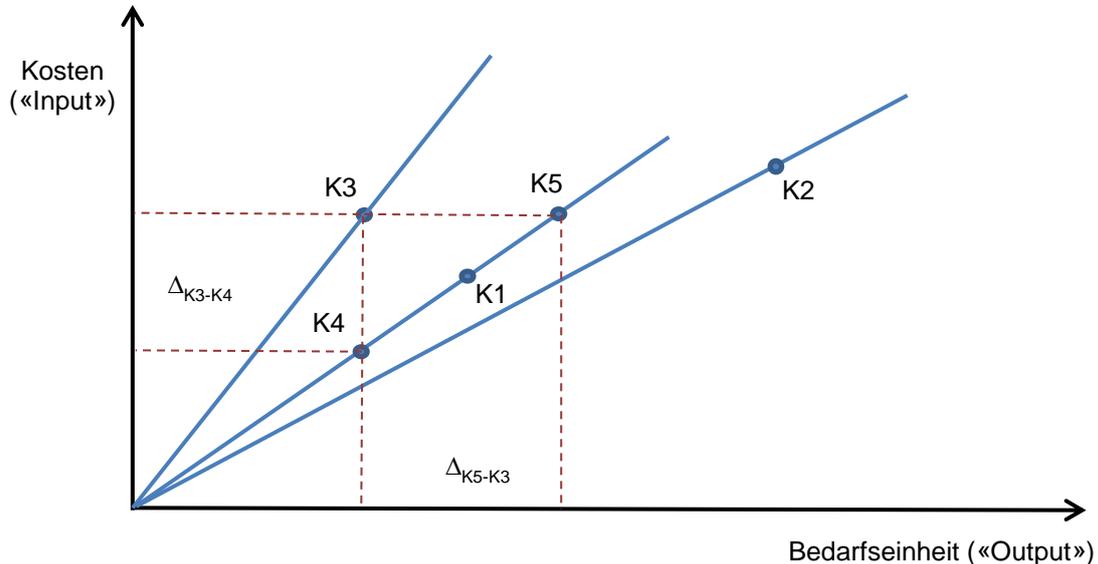


Abbildung 1: Kosten und Bedarfseinheit im Input-/Output-Diagramm

Auf dieser Basis können Kantone miteinander verglichen werden: Ein Punkt im Koordinatensystem repräsentiert einen Kanton mit seiner Anzahl Bedarfseinheiten und seinen Kosten. Seine Fallkosten entsprechen dem Verhältnis zwischen Kosten und Bedarfseinheiten, d.h. der Steigung der Geraden zwischen dem Koordinaten-Ursprung und dem entsprechenden Punkt.

Im Beispiel von Abbildung 1 sei der Kanton K1 der Referenzkanton.

- Der Kanton K2 hat zwar höhere Kosten als K1. Er produziert aber auch mehr Output. Die flachere Gerade durch K2 bedeutet, dass die Fallkosten tiefer sind. Der Kanton K2 produziert also pro Inputeinheit mehr Output als Kanton K1.
- Die steilere Gerade durch K3 bedeutet, dass pro Inputeinheit weniger Output produziert wird als in K1. Die Fallkosten dieses Kantons sind somit höher als die Fallkosten aller anderen Kantone mit einer flacheren Gerade.

Der Kanton K3 hat zwei Möglichkeiten, wie er seine Fallkosten auf das Niveau des Referenzkantons K1 senken kann:

- Sparsamkeitsprinzip: Der Kanton K3 könnte mit weniger Inputeinheiten den gleichen Output produzieren. Die vertikale Distanz zwischen K3 und K4 entspricht dem Kostendifferenzial zwischen diesen beiden Kantonen. Durch die Reduktion des Inputs wird das Kostendifferenzial beseitigt.
- Ergiebigkeitsprinzip: Der Kanton K3 könnte mit dem gleichen Input ein höheres Output-Niveau erreichen. Steigert er das Niveau auf K5, wäre sein Output gleich gross wie bei der flacheren Gerade K1.

Da BAK Economics den Bedarfsindikator als von den kantonalen Behörden nicht beeinflussbare Grösse betrachtet, liegt der Fokus der Benchmarkanalyse auf dem Sparsamkeitsprinzip bzw. dem Kostendifferenzial bei gegebenem Output.

## Erweiterung und Vertiefung des BAK-Ansatzes

Um eine umfassende und systematische Überprüfung der ausgewählten Aufgabenfelder zu gewährleisten, wird als konzeptioneller Bezugsrahmen der Überprüfungsmethode das folgende Leistungsmodell verwendet:

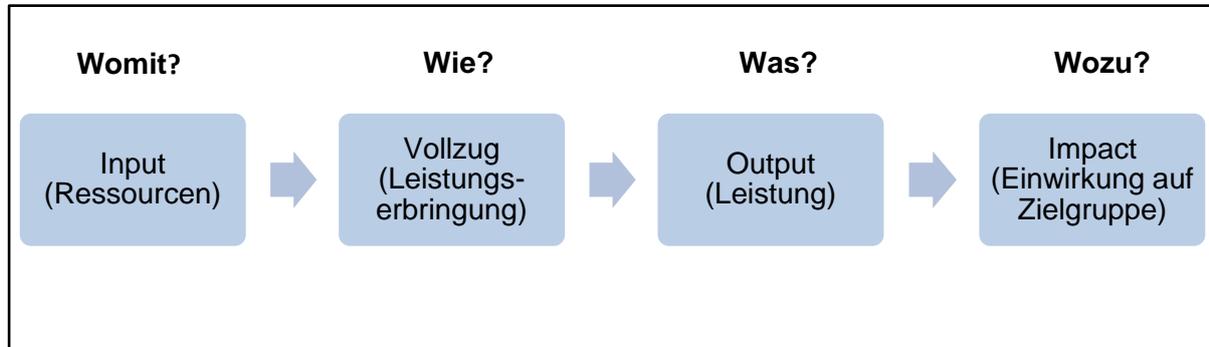


Abbildung 2: Leistungsmodell

Die Generelle Aufgabenüberprüfung untersucht also nicht nur – das «Womit» (Input, Ressourcen), sondern auch das «Was», das «Wozu» und das «Wie».

Der BAK-Benchmark enthält Elemente dieses Leistungsmodells: Der Input wird mit den Kosten abgebildet, der Output mit dem Bedarfsindikator. Das Leistungsmodell stellt somit eine Erweiterung des BAK-Ansatzes dar.

Für die vertiefte Analyse des von BAK Economics ausgewiesenen Kostendifferenzials auf der Grundlage dieses Leistungsmodells müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- **Input:** Eine Leistung wird nicht einfach mit Geld produziert, sondern mit Produktionsfaktoren wie Arbeit oder IT-Infrastruktur. Diese kosten Geld. Die Ausgaben fassen die Kosten für die Vielzahl der verwendeten Produktionsfaktoren zu einer einzigen monetären Grösse zusammen. Die eingesetzten Produktionsfaktoren müssen folglich differenziert betrachtet werden. Weiter ist zu beachten, dass Unterschiede bei den Ausgaben nicht nur die Folge eines unterschiedlichen Faktoreinsatzes sein können (z.B. mehr Personal), sondern auch unterschiedlicher Faktorpreise (z.B. höhere Löhne unter Berücksichtigung des allgemeinen regionalen Lohnniveaus).
- **Leistungserbringung:** Die Berechnung der Kostendifferenziale gemäss dem BAK-Ansatz impliziert, dass die Durchschnittskosten (bzw. die Fallkosten) des Referenzkantons unabhängig sind von der Outputmenge (die Kostenkurven in Abbildung 1 verlaufen linear). Dies suggeriert, dass es bei der Leistungserstellung keine Skaleneffekte gibt. D.h. wenn alle verwendeten Inputs (Produktionsfaktoren) um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden, erhöht sich der Output um den gleichen Prozentsatz. Wenn aber die Skalenerträge in einem Aufgabengebiet sinkend sind, z.B. wegen steigendem Koordinations-/Administrativaufwand bei zunehmendem Faktoreinsatz, nehmen die Durchschnittskosten zu – das Kostendifferenzial wird durch den BAK-Ansatz verzerrt. Ebenso bei steigenden Skalenerträgen bzw. sinkenden Durchschnittskosten, z.B. wenn die zunehmende Produktion zu mehr Arbeitsteilung und Standardisierung führt.
- **Output und Impact:** In der Regel werden in einem Aufgabenfeld mehrere Teilleistungen erbracht. BAK Economics hat diese Teilleistungen zu einem einzigen Indikator zusammengefasst. Es müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein, damit der BAK-Benchmark auf dieser Basis die Kostendifferenziale in Bezug auf die Leistungen korrekt abbildet. Ist dies nicht der Fall, drängt sich eine differenzierte Benchmarkanalyse für die Teilleistungen auf. Beim Vergleich der Leistungen zweier Kantone muss ferner berücksichtigt werden, dass diese Leistungen auch unterschiedliche Qualitätseigenschaften und nicht nur Mengenunterschiede aufweisen können. Höhere Fallkosten müssen somit nicht zwingend auf eine ineffiziente Aufgabenerfüllung zurückzuführen

sein. Sie können ihren Ursprung auch in einem im Vergleich überdurchschnittlichen Qualitätsniveau der Leistungen haben, und damit auch in Unterschieden beim Impact. Denn es ist davon auszugehen, dass wenn die gleiche Leistungsmenge in höherer Qualität erbracht wird, mehr Ressourcen notwendig sind, und damit die Ausgaben steigen.

## **Methode**

Das Methodenhandbuch der Finanzverwaltung für das Programm zur Generellen Aufgabenüberprüfung und die Projekte zur Überprüfung der einzelnen Aufgabenfelder sieht vier hauptsächliche Schritte mit zahlreichen Teilschritten zur weiteren Vertiefung des Ansatzes von BAK Economics und zur Präzisierung der Ergebnisse vor. Die hauptsächlichen Schritte sind:

### *1. Fact Finding und Validierung des Kostendifferenzials*

Das Fact Finding dient der umfassenden Bestandesaufnahme in einem Aufgabenfeld. Es werden – basierend auf dem obigen Leistungsmodell – alle für die Aufgabenüberprüfung relevanten Informationen zusammengetragen.

Ferner sollen allfällig verbleibende Verzerrungen im von BAK Economics berechneten Kostendifferenzial dargelegt und gegebenenfalls eliminiert werden. Die Leistungen, die unter den Kantonen verglichen werden, müssen übereinstimmen und dürfen kostenseitig nicht in anderen Aufgabengebieten abgebildet sein. Überdies ist die Datenbasis aus dem Jahr 2015 zu aktualisieren.

Die von BAK Economics untersuchten Nettoausgaben sind sodann anhand des Kontenplans aufzuschlüsseln, zumal sie Ausgaben und Einnahmen miteinander verrechnen, die Einnahmen aber mit der Leistungserbringung direkt nichts zu tun haben und kein Input im ökonomischen Sinn sind, sondern ein Deckungsbeitrag an die Kosten der Leistungserstellung. Es muss folglich analysiert werden, ob das Kostendifferenzial zulasten des Kantonshaushalts auf hohe Ausgaben oder tiefe Einnahmen zurückzuführen ist. Ausgabenseitig sollen die Kosten für die eingesetzten Produktionsfaktoren ebenfalls nicht bloss gesamthaft ausgewiesen werden. Sie sind vielmehr weiter zu differenzieren und auf der zweistelligen Kontenplanstufe (Kontogruppen) auszuweisen – somit auf der gleichen Stufe, auf der gemäss Finanzhaushaltsgesetz auch jeweils die Budgetkredite und der Rechnungsabschluss auszuweisen sind.

Für die Berechnung der durchschnittlichen Kosten pro Bedarfseinheit im Benchmarking gibt es verschiedene Ansätze. Sollen alle Kantone in der Vergleichsgruppe unabhängig von ihrer Grösse (der absoluten Höhe ihrer Ausgaben und Bedarfseinheiten) das gleiche Gewicht im Benchmark einnehmen, so muss ein ungewichteter Durchschnitt berechnet werden. Er ergibt sich aus der Summe der Nettoausgaben pro Bedarfseinheit aller Kantone geteilt durch die Anzahl Kantone. Ein kleiner Kanton mit – absolut betrachtet – weniger Bedarfseinheiten und tieferen Nettoausgaben hat somit das gleiche Gewicht im Benchmark wie ein grosser Kanton mit, seiner Grösse entsprechend, mehr Bedarfseinheiten und höheren Nettoausgaben. Möchte man demgegenüber, dass die Grösse der einzelnen Kantone sich auf die Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben pro Bedarfseinheit und damit den Benchmark auswirkt, so bietet sich die Berechnung eines gewichteten Durchschnitts an. Der Durchschnitt ergibt sich dann beispielsweise aus der Differenz zwischen der Summe der Ausgaben aller Kantone und der Summe der Einnahmen aller Kantone geteilt durch die Summe der Bedarfseinheiten aller Kantone. Der Unterschied zwischen diesen beiden Berechnungsvarianten lässt sich wie folgt veranschaulichen:

	Kanton A	Kanton B	Kanton C	Kanton D	Summe
<b>Einnahmen</b>	1'000	150	350	100	<b>1'600</b>
<b>Ausgaben</b>	3'000	300	500	250	<b>4'050</b>
<b>Bedarfseinheiten</b>	100	15	20	10	<b>145</b>
<b>Fallkosten</b>	20	10	7.5	15	<b>52.5</b>

Tabelle 1: fiktives Berechnungsbeispiel

$$\text{Ungewichteter Durchschnitt} = \frac{52.5}{4} = 13.1$$

$$\text{Gewichteter Durchschnitt} = \frac{4050 - 1600}{145} = 16.9$$

Das Beispiel illustriert, dass die vergleichsweise hohen Fallkosten im grossen Kanton A die durchschnittlichen Kosten pro Bedarfseinheit und folglich den Benchmark bei einem gewichteten Durchschnitt aufgrund des hohen Gewichts in der Berechnung wesentlich stärker anheben als dies bei einem kleinen Kanton mit gleicher Effizienz wie der Kanton A der Fall wäre. Beim ungewichteten Durchschnitt hat die Grösse der einzelnen Vergleichskantone hingegen keinen direkten Einfluss auf die Höhe des Benchmarks. BAK Economics hat die Fallkosten der Referenzkantone als gewichteten Durchschnitt ermittelt. Für die Berechnungen in der Überprüfung des Aufgabenfelds sollen die Kosten pro Bedarfseinheit indessen mittels eines ungewichteten Durchschnitts berechnet werden. Im Projekt Staatsanwaltschaft/Jugend-anwaltschaft wurden die Berechnungen sowohl nach der gewichteten als auch nach der ungewichteten Methodik vorgenommen.

Da in einem Aufgabenfeld zumeist mehrere Teilleistungen erbracht werden, sieht das Methodenhandbuch überdies eine Aufschlüsselung der Daten in Teilleistungen vor. Diese kontinuierliche Vertiefung anhand der organisatorischen Gliederung und Aufgabenerfüllung hat aus Kosten-/ Nutzenüberlegungen iterativ zu erfolgen, solange in einem Aufgabenfeld oder in einer Teilleistung ein Kostendifferenzial besteht. Dazu sollen die im Aufgabenfeld zusammengefassten Teilleistungen dokumentiert werden. Für jede Teilleistung sind die involvierten Organisationseinheiten mit einer kurzen Beschreibung der erbrachten Leistungen, die Empfänger der Leistungen und allenfalls vorhandene Indikatoren für den Output aufzuzeigen. Weiter ist anzugeben, ob Leistungen erbracht werden, die von der Funktionalen Gliederung gemäss HRM2 nicht erfasst sind, oder ob Leistungen zugunsten des Aufgabenfelds nicht in den erfassten Organisationseinheiten, sondern in denjenigen anderer Aufgabenfelder erbracht werden.

Zentrales Qualitätskriterium bleibt auch in dieser organisatorischen Aufschlüsselung die Kongruenz von untersuchter Teilleistung und Bedarfsindikator. Die Aussagekraft des Bedarfsindikators ist entsprechend dem Methodenhandbuch fortwährend zu validieren. Bildet der Bedarfsindikator die untersuchten Teilleistungen unzureichend ab, kann dies zu einer Verzerrung des Kostendifferenzials führen. Gegebenenfalls ist nach alternativen Indikatoren zu suchen. Hierbei ist der funktionale Zusammenhang zwischen dem Output der Teilleistung und dem Bedarfsindikator zu beachten, d.h. für jede Teilleistung muss zwischen Output und Bedarfsindikator ein möglichst grosser positiver Zusammenhang bestehen; der Bedarfsindikator darf nicht in wesentlichem Ausmass von Leistungen beeinflusst werden, die ausserhalb des untersuchten Aufgabenfelds respektive der untersuchten Teilleistung erbracht werden.

Für die Validierung des Kostendifferenzials und die im Anschluss durchzuführende Ursachenanalyse sollen nach dem Methodenhandbuch aus der Vergleichsgruppe von BAK Economics mindestens drei Kantone als sogenannte «Peer Group» bestimmt werden. Die Auswahl der Kantone obliegt der jeweiligen Projektleitung. In begründeten Fällen können auch andere Kantone ausserhalb der Vergleichsgruppe als «Peers» ausgewählt werden, doch bleibt zu beachten, dass die Selektion der Vergleichskantone durch BAK Economics auf Basis der Strukturähnlichkeit erfolgt ist.

## 2. Ursachenanalyse betreffend das Kostendifferenzial

Ist das Kostendifferenzial im vorstehenden Sinne validiert, sind in einem nächsten Schritt dessen Ursachen zu erforschen und aufzuzeigen. Hierfür sind bei der ausgewählten «Peer Group» Informationen über den Output und Impact, die Leistungserbringung sowie die eingesetzten Ressourcen einzuholen. Im Zentrum stehen dabei primär die Unterschiede gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft. Die Analyse folgt wiederum einem mehrstufigen Ablauf und soll für jede Teilleistung durchgeführt werden, die ein signifikantes Kostendifferenzial ausweist. Die Zerlegung der Ursachen soll ausgabenseitig und einnahmenseitig erfolgen, bis sich das Kostendifferenzial erklären lässt. Ausgabenseitig analysiert und erklärt werden müssen gegebenenfalls die Aspekte Input (der Kanton bezahlt für die verwendeten Produktionsfaktoren [Personal, Informatik etc.] höhere Preise), Leistungserbringung (der Kanton erbringt die Leistungen nicht effizient) und Impact (der Kanton erbringt seine Leistungen mit höherer – allenfalls zu hoher – Qualität).

## 3. Ableitung von möglichen Massnahmen aus der Ursachenanalyse

Aus den identifizierten Ursachen sind letztlich Massnahmen abzuleiten, um das Kostendifferenzial zu reduzieren oder zu beseitigen, wofür das Methodenhandbuch mit einem «Massnahmenbaum» auch eine erste Auswahl an Lösungsvarianten aufzeigt. Jede in Betracht gezogene Massnahme ist zu beschreiben und derart zu konkretisieren, dass ein Entscheid über die Realisierung zeitnah erfolgen kann. Bei der Darlegung der möglichen Massnahmen ist auch zu unterscheiden, welche Massnahmen kurzfristig und welche langfristig umsetzbar sind sowie in wessen Zuständigkeitsbereich die Massnahmen fallen.

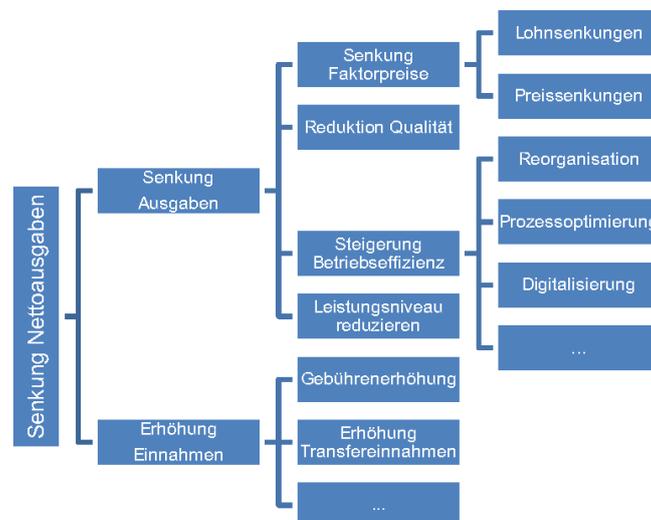


Abbildung 3: Massnahmenbaum

## 4. Abschlussbericht, weiteres Vorgehen und Umsetzung der Massnahmen

Im Abschlussbericht jedes Projekts soll die Umsetzung der Aufgabenüberprüfung mit den wesentlichen Erkenntnissen und Massnahmenempfehlungen dargestellt werden. Der Abschlussbericht ist anschliessend dem Programmausschuss zu unterbreiten und wird in der Folge durch den Regierungsrat respektive die Geschäftsleitung der Gerichte verabschiedet. Gemäss § 11 Abs. 3 FHG werden dem Landrat die Ergebnisse der Prüfung einschliesslich der Massnahmenempfehlungen unterbreitet. Der Regierungsrat respektive die Geschäftsleitung der Gerichte entscheidet letztlich definitiv über die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen. Der Abschlussbericht ist gemäss den Schritten der PGA-Methode strukturiert.

## 2 Ausgangslage im Aufgabenfeld Rechtsprechung

### 2.1 Kostendifferenzial gemäss BAK-Studie

#### Datenbasis

Als Datenbasis für das Benchmarking hat BAK Economics die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) für das Rechnungsjahr 2015 verwendet – konkret die Finanzierungsrechnung im sogenannten FS-Modell, unterteilt nach funktionaler Gliederung (nachfolgend: EFV Finanzstatistik). Die Finanzdaten aller 26 Kantone werden in diesem Modell durch die EFV gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen statistischen Vergleich vereinheitlicht. Das Benchmarking unter den Kantonen erfordert in der Regel, dass für jeden Kanton die kantonalen und kommunalen Finanzen konsolidiert verglichen werden, zumal sich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden jeweils erheblich unterscheiden kann. Die EFV Finanzstatistik liegt in der geforderten konsolidierten Form vor.

Die Definition der einzelnen Aufgabenfelder durch BAK Economics basiert auf der im Datensatz enthaltenen funktionalen Gliederung nach HRM2. Die Finanzdaten der Kantone und Gemeinden sind in dieser Gliederung in über 150 Funktionen aus allen öffentlichen Aufgabenbereichen (allgemeine Verwaltung, obligatorische Schulen, Kultur, Spitäler, Sozialhilfe, öffentlicher Verkehr, Umweltschutz etc.) unterteilt. Diese Funktionen hat BAK Economics für das Benchmarking zu 34 massgeblichen Aufgabenfeldern verdichtet.

Das Aufgabenfeld Rechtsprechung konnte durch BAK Economics demgegenüber direkt aus einer Funktion abgeleitet werden, welche im HRM2 wie folgt definiert ist:

*Verwaltung, Betrieb oder Unterstützung von Zivil-, Straf- und Versicherungsgerichten sowie des Justizwesens; Verordnung von Geldbussen und gerichtlich verhängten Abfindungssummen sowie der bedingten Haftentlassung und Bewährung; Prozessvertretung und Rechtsauskunft im Auftrag des Staates oder Dritter, welche vom Staat finanziert oder zur Verfügung gestellt werden.*

*Umfasst nicht: Strafvollzug (130).*

Das Aufgabenfeld umfasst damit die harmonisierten Finanzierungsrechnungen der einzelnen Kantone für die Leistungen der kantonalen Gerichte sowie der Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft.

Unter Verwendung dieser Daten zur Finanzierung fusst das Studienergebnis von BAK Economics auf einem interkantonalen Vergleich der Nettoausgaben für das Aufgabenfeld. Die Nettoausgaben entsprechen den laufenden Ausgaben im Aufgabenfeld abzüglich der laufenden Einnahmen im gleichen Aufgabenfeld. Ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen werden demgegenüber in allen Kantonen ausgeklammert.

#### Benchmarking von BAK Economics

Die methodische Herangehensweise von BAK Economics beginnt für jedes Aufgabenfeld mit der Berechnung der Nettoausgaben pro Einwohner (Standardkosten). Diese Standardkosten des untersuchten Kantons werden mit den durchschnittlichen Standardkosten der anderen 25 Kantone im Land verglichen, woraus ein Standardkostenindex für den untersuchten Kanton resultiert. Der Standardkostenindex gibt wieder, um wie viele Prozentpunkte die Nettoausgaben pro Einwohner im untersuchten Kanton vom Mittelwert der übrigen 25 Kantone abweichen.

Da die Standardkosten lediglich die durchschnittliche Belastung je Einwohner zum Ausdruck bringen, nicht aber den finanziellen Handlungsspielraum, über den ein Kanton tatsächlich verfügt, werden die Standardkosten anschliessend um strukturell bedingte Kosten (Strukturkosten) bereinigt. Ziel dieser Korrektur ist es, die nicht beeinflussbaren Standortvorteile und Standortnachteile der einzelnen Kantone in den Aufgabenfeldern zu identifizieren und aus

dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, sodass möglichst nur die in der Leistungserbringung relevanten beeinflussbaren Kosten (Fallkosten) in den Benchmark einfließen. Die Korrektur um Strukturkosten erfolgt auf mehreren Ebenen sowie unter Verwendung statistischer Daten, zumeist des Bundesamts für Statistik (BFS). Namentlich erfolgt der interkantonale Vergleich der Fallkosten nicht mehr mit allen 25 anderen Kantonen wie noch bei den Standardkosten, sondern mit einer spezifisch für das Aufgabenfeld herausgearbeiteten Vergleichsgruppe von Kantonen, die dem untersuchten Kanton nach statistischen Kriterien strukturell möglichst ähnlich sind. Überdies werden die Nettoausgaben nicht mehr zur Anzahl Einwohner in Bezug gesetzt, sondern zu einer statistischen Grösse, welche möglichst den gegebenen Bedarf nach der im Aufgabenfeld erbrachten Leistung abbildet (Bedarfsindikator). Zur Veranschaulichung nennt BAK Economics als Beispiel für einen Bedarfsindikator in Aufgabenfeldern der Bildung die statistisch ausgewiesene Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohner im schulpflichtigen Alter: Hat ein Kanton einen überdurchschnittlichen Anteil Schulpflichtiger in der Bevölkerung, sollen die Fallkosten nach der Korrektur mittels Bedarfsindikatoren genau um diese Höhe des strukturell bedingten, nicht steuerbaren Sonderfaktors niedriger als die Standardkosten ausfallen. Der strukturell bedingte Bedarf wird dadurch nivelliert.

Für das Aufgabenfeld Rechtsprechung hat BAK Economics die Kantone der Vergleichsgruppe basierend auf den statistischen Kriterien Bevölkerungsdichte, Anzahl Ausländer, Straftaten gemäss Strafgesetzbuch und Sonderlasten der Kernstädte eruiert. Die relevante Vergleichsgruppe des Kantons Basel-Landschaft besteht damit aus den Kantonen Freiburg, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Zug. Als Bedarfsindikator hat BAK Economics die Anzahl an verurteilten Personen nach den Gesetzen Strafgesetzbuch (StGB), Strassenverkehrsgesetz (SVG), Militärstrafgesetz (MStG), Betäubungsmittelgesetz (BetmG) und Ausländergesetz (AuG) gemäss den Daten des Bundesamts für Statistik verwendet.

Die so errechneten Fallkosten (Nettoausgaben pro Bedarfseinheit) des Kantons Basel-Landschaft werden in der Methodik von BAK Economics anschliessend für jedes Aufgabenfeld den gleichsam korrigierten Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe gegenübergestellt. Daraus resultiert der sogenannte Fallkostenindex. Er zeigt auf, um wie viele Prozentpunkte die vom Kanton beeinflussbaren Fallkosten von den mittleren Fallkosten der Kantone in der Vergleichsgruppe abweichen. Abschliessend wird der Fallkostenindex in eine monetäre Grösse transformiert (Kostendifferenzial). Das Kostendifferenzial eines Aufgabenfelds drückt als Frankenbetrag aus, wie stark die Nettoausgaben des untersuchten Kantons korrigiert werden müssten, um das Niveau der Fallkosten in der Vergleichsgruppe und damit den Benchmark zu erreichen.

## **Ergebnisse der BAK-Studie für das Aufgabenfeld Rechtsprechung**

Aus der Studie von BAK Economics geht hervor, dass die Nettoausgaben des Aufgabenfelds Rechtsprechung (bestehend aus den Teilleistungen der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden) im Kanton Basel-Landschaft einen Anteil von 2.3% aller untersuchten Aufgabenfelder auf Ebene des Kantons respektive von 1.7% der konsolidierten Ausgaben des Kantons und seiner Gemeinden ausmachen. In diesem Kontext sind die nachfolgenden Ausführungen zu interpretieren.

Die Nettoausgaben für das Aufgabenfeld Rechtsprechung lagen 2015 bei CHF 42 Mio. Wie die BAK Studie aufzeigt, lagen die Standardkosten im Aufgabenfeld damit 19 Prozent über dem Mittelwert der 25 anderen Kantone. Der Fallkostenindex betrug 157, womit die um strukturelle Faktoren bereinigten Nettoausgaben gar 57 Prozent über dem Mittelwert der Vergleichsgruppe lagen. Das entspricht einem Kostendifferenzial von CHF 15.2 Mio. Der Kanton Basel-Landschaft hätte folglich im Jahr 2015 seine Nettoausgaben im Aufgabenfeld Rechtsprechung von CHF 42 Mio. um CHF 15.2 Mio. senken müssen, um auf dem Niveau des Benchmarks zu liegen. Die Vergleichsgruppe für das Aufgabenfeld Rechtsprechung wurde von BAK Economics, wie geschildert, aus den Kantonen Freiburg, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Zug anhand statistischer Kriterien gebildet.

Die Daten der EFV Finanzstatistik wurden direkt bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung in der aktuellen Version bezogen, welche nunmehr die Jahre 2017 und 2018 mitumfasst. Diese Daten sind für alle Kantone verfügbar und erlauben ohne Weiteres die im Methodenhandbuch geforderte Zerlegung der Nettoausgaben in Ausgaben und Einnahmen sowie die weitere Vertiefung anhand des Kontenplans.

Bei der Auswahl des Bedarfsindikators für das Aufgabenfeld Rechtsprechung ist BAK Economics, wie sich Ende 2019 in den gemeinsamen Erörterungen mit dem Projektteam erwiesen hat, insofern ein Versehen unterlaufen, als der Indikator auch Verurteilungen nach dem Militärstrafgesetz beinhaltet. Das Militärstrafrecht fällt jedoch in die Zuständigkeit des Bundes und nicht der Kantone und kann damit auch in keinem der verglichenen Kantone eine Leistungskomponente des untersuchten Aufgabenfelds sein. Der Fehler war leicht zu beheben, zumal das BFS die gleichen Daten auch ohne die Verurteilungen nach dem Militärstrafgesetz veröffentlicht.

### Aktualisierte Ergebnisse des Benchmarks

Auf Basis des im vorangegangenen Kapitel Dargelegten führt der Benchmark von BAK Economics für das Aufgabenfeld Rechtsprechung in den Rechnungsjahren 2017 und 2018 zu den auf den folgenden Seiten ausgewiesenen Ergebnissen.

Die Vergleichsgruppe (VG, blaue Linien in den Diagrammen) besteht nachfolgend aus den sieben von BAK Economics nach statistischen Kriterien bestimmten strukturähnlichen Kantonen. Die Alternative Vergleichsgruppe (AVG, dunkelrote Linien in den Diagrammen) für eine breitere Sicht auf den Benchmark wurde aus allen anderen 25 Kantonen gebildet.

#### Standardkosten

Im Jahr 2018 beträgt der an der Einwohnerzahl gemessene Standardkostenindex des Kantons Basel-Landschaft 116.4. Die Nettoausgaben pro Einwohnerin und Einwohner im Aufgabenfeld Rechtsprechung lagen somit 16.4% über dem Mittelwert der anderen 25 Kantone (dunkelrot gestrichelte Linie):

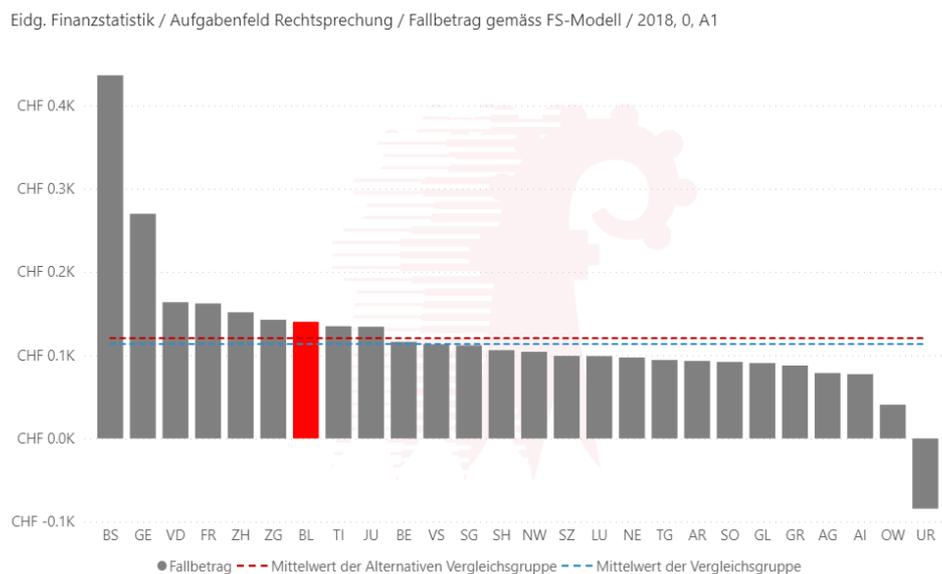


Abbildung 4: Nettoausgaben pro Einwohnerin und Einwohner Rechtsprechung BL, 2018

### Fallkosten und Kostendifferenzial Nettoausgaben

Für die methodenkonforme Bereinigung um strukturell bedingte Kostenfaktoren werden die Nettoausgaben nachfolgend mit dem – um die fehlerhafte Verwendung des Militärstrafgesetzes korrigierten – Indikator von BAK Economics dem Benchmark unterzogen.

Bedarfsindikator	Korrigierter BAK Economics Indikator ohne Militärstrafgesetz (Verurteilte Personen gemäss StGB, BetmG, SVG, AuG/AIG)
------------------	---

Das Kostendifferenzial für 2018 beläuft sich auf rund CHF 7.7 Mio. (2017: CHF 9.2 Mio.) zur Vergleichsgruppe. Zur Alternativen Vergleichsgruppe beträgt das Kostendifferenzial CHF 6.2 Mio. (2017: CHF 10.0 Mio.).

In der ordinalen Gegenüberstellung der Fallkosten liegt der Kanton Basel-Landschaft auf der Grenze zwischen dem mittleren und dem oberen Dritten aller Kantone.

Eidg. Finanzstatistik / Aufgabenfeld Rechtsprechung / Fallbetrag gemäss FS-Modell / 2018, 0, SR2

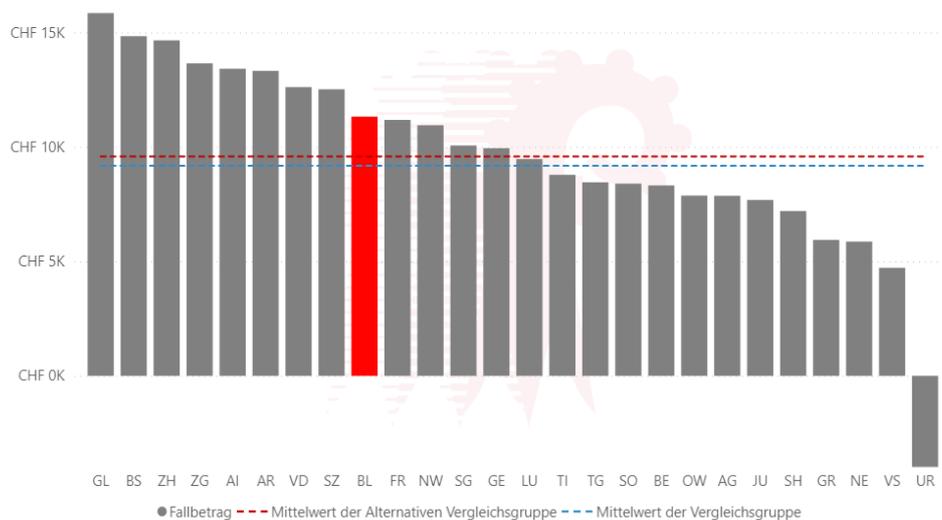


Abbildung 5: Nettoausgaben pro Bedarfseinheit Rechtsprechung BL, 2018

Auch im Jahr 2018 zeigt der Kanton Basel-Landschaft im Aufgabenfeld Rechtsprechung somit Nettoausgaben, die über dem Benchmark liegen. Allerdings liegt diese Abweichung um ungefähr die Hälfte unter derjenigen, die sich noch in der BAK Studie für das Jahr 2015 ergeben hat.

Im Längsschnitt zeigt sich hier ein mehrjähriger Trend, wonach das Kostendifferenzial bereits unabhängig von Massnahmen der laufenden Aufgabenüberprüfung kontinuierlich abnimmt. Die um Strukturkosten bereinigten Nettoausgaben des Kantons Basel-Landschaft im Aufgabenfeld Rechtsprechung nähern sich im Mittel mit rund CHF 1.3 Mio. pro Jahr an diejenigen der Vergleichsgruppe von BAK Economics respektive mit rund CHF 1.1 Mio. pro Jahr an diejenigen aller anderen 25 Kantone an (gestrichelte Trendlinien im nachfolgenden Diagramm). Dies ist auf leicht rückläufige Fallkosten im Kanton Basel-Landschaft bei gleichzeitig steigenden Fallkosten in nahezu allen anderen Kantonen zurückzuführen.

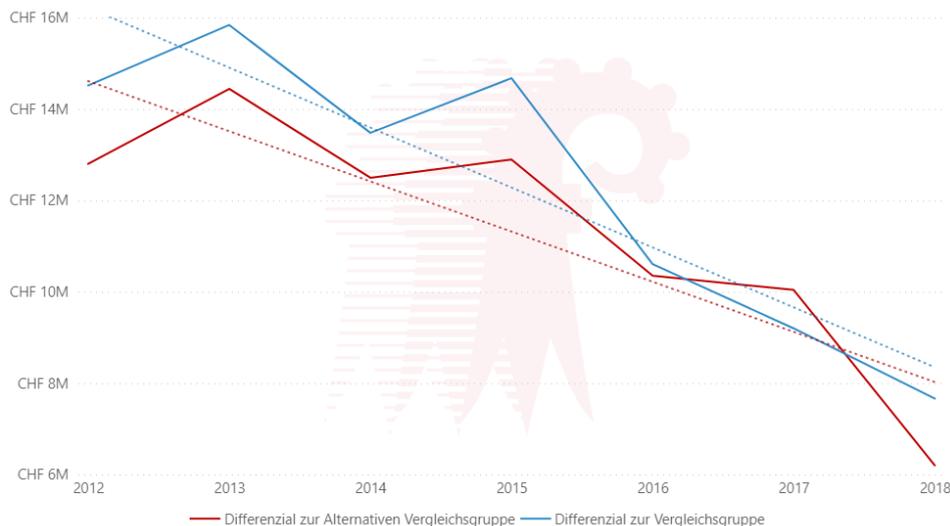


Abbildung 6: Entwicklung Kostendifferenzial Rechtsprechung BL 2012-2018, in Mio. CHF

### Aufschlüsselung anhand des Kontenplans

Wird der Ursprung dieses Kostendifferenzials im Kontenplan weiter ergründet, so ergeben sich konkret fünf Kontogruppen als treibende Faktoren. Ausgabenseitig (Kontoklasse 3) sind das die Personalausgaben, die Sach- und übrigen Betriebsausgaben sowie die Transferausgaben. Einnahmenseitig (Kontoklasse 4) sind es die Entgelte und die Verschiedenen Einnahmen.

Kontenplan	Rechnungsbeitrag in CHF	Index zur VG	Index zur AVG	Differenzial zur VG in CHF	Differenzial zur AVG in CHF
<b>Nettoaussgaben</b>	<b>40.39 Mio.</b>	<b>123.4</b>	<b>118.1</b>	<b>7.66 Mio.</b>	<b>6.20 Mio.</b>
<b>3 Ausgaben</b>	<b>66.01 Mio.</b>	<b>126.4</b>	<b>115.7</b>	<b>13.78 Mio.</b>	<b>8.97 Mio.</b>
30 Personalausgaben	46.14 Mio.	123.5	117.2	8.79 Mio.	6.76 Mio.
31 Sach- und übrige Betriebsausgaben	19.87 Mio.	144.4	115.2	6.11 Mio.	2.62 Mio.
32 Rüstungsausgaben	-	-	-	-	-
34 Finanzausgaben	-	-	-	-0.00 Mio.	-0.00 Mio.
36 Transferausgaben	-	-	-	-1.12 Mio.	-0.42 Mio.
<b>4 Einnahmen</b>	<b>25.63 Mio.</b>	<b>131.4</b>	<b>112.1</b>	<b>6.12 Mio.</b>	<b>2.77 Mio.</b>
40 Fiskaleinnahmen	-	-	-	-	-
41 Regalien und Konzessionen	-	-	-	-	-
42 Entgelte	24.16 Mio.	126.7	108.5	5.09 Mio.	1.88 Mio.
43 Verschiedene Einnahmen	1.47 Mio.	366.4	320.7	1.07 Mio.	1.01 Mio.
44 Finanzeinnahmen	-	-	-	-0.04 Mio.	-0.02 Mio.
46 Transfereinnahmen	-	-	-	-	-0.11 Mio.

Tabelle 2: Nettoaussgaben Rechtsprechung nach Kontengruppen, 2018

### Personalausgaben

Kontenplan	Rechnungsbeitrag in CHF	Index zur VG	Index zur AVG	Differenzial zur VG in CHF	Differenzial zur AVG in CHF
<b>3 Ausgaben</b>	<b>66.01 Mio.</b>	<b>126.4</b>	<b>115.7</b>	<b>13.78 Mio.</b>	<b>8.97 Mio.</b>
30 Personalausgaben	46.14 Mio.	123.5	117.2	8.79 Mio.	6.76 Mio.

Tabelle 3: Nettoausgaben der Kontengruppe Personalausgaben, 2018

Bei den Personalausgaben (Kontengruppe 30) beträgt der Fallkostenindex 123.5 im Vergleich zur Vergleichsgruppe und 117.2 zur Alternativen Vergleichsgruppe. Das auf die Personalausgaben zurückzuführende Kostendifferenzial für das Jahr 2018 beläuft sich damit auf CHF 8.8 Mio. respektive CHF 6.8 Mio. im Vergleich zu den anderen 25 Kantonen.

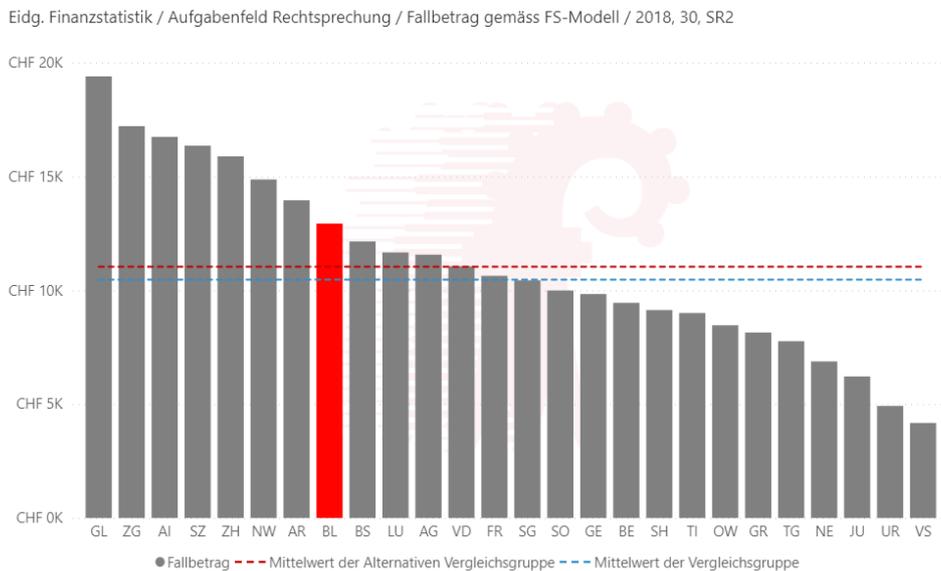


Abbildung 7: Ausgaben pro Bedarfseinheit der Kontengruppe Personalausgaben, 2018

Auch bei den Personalausgaben zeigt der Kanton Basel-Landschaft somit im Aufgabenfeld Rechtsprechung Kosten, die über dem Benchmark liegen. Im Längsschnitt ergibt sich aber erneut ein mehrjähriger Trend, wonach dieses Kostendifferenzial kontinuierlich reduziert wird. Die Personalausgaben des Kantons Basel-Landschaft im Aufgabenfeld Rechtsprechung nähern sich im Mittel mit rund CHF 1.15 Mio. pro Jahr an diejenigen der Vergleichsgruppe von BAK Economics respektive mit rund CHF 1.39 Mio. pro Jahr an diejenigen aller anderen 25 Kantone an.

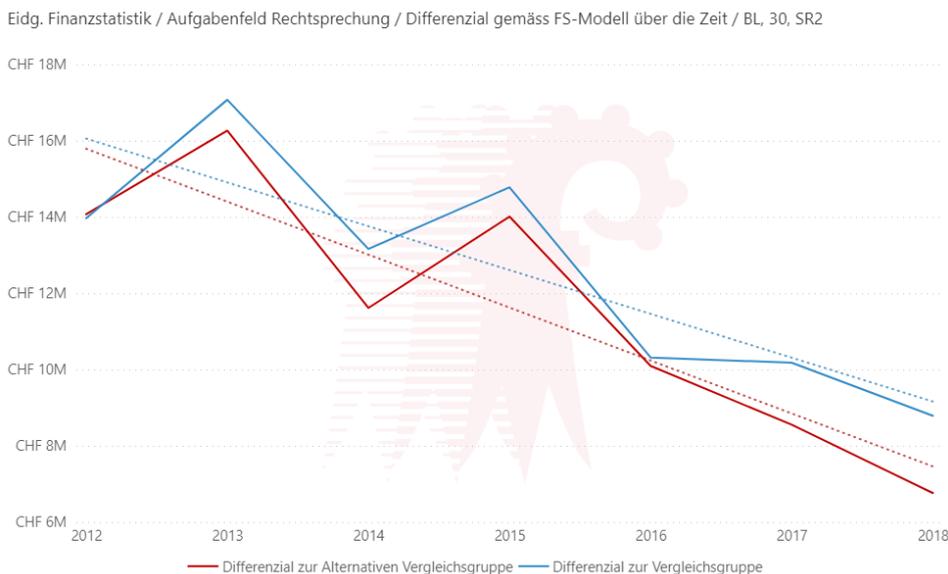


Abbildung 8: Entwicklung Kostendifferenzial der Kontengruppe Personalausgaben BL 2012-2018, in Mio. CHF

Sach- und übrige Betriebsausgaben

Kontenplan	Rechnungsbeitrag in CHF	Index zur VG	Index zur AVG	Differenzial zur VG in CHF	Differenzial zur AVG in CHF
3 Ausgaben	66.01 Mio.	126.4	115.7	13.78 Mio.	8.97 Mio.
31 Sach- und übrige Betriebsausgaben	19.87 Mio.	144.4	115.2	6.11 Mio.	2.62 Mio.

Tabelle 4: Ausgaben der Kontengruppe Sach- und übrige Betriebsausgaben, 2018

Bei den Sach- und übrigen Betriebsausgaben (Kontogruppe 31) beträgt der Fallkostenindex 144.4 zur Vergleichsgruppe respektive 115.2 im Vergleich zu den anderen 25 Kantonen. Das Kostendifferenzial für 2018 beträgt CHF 6.1 Mio. respektive CHF 2.6 Mio. zu den anderen 25 Kantonen.

Eidg. Finanzstatistik / Aufgabenfeld Rechtsprechung / Fallbetrag gemäss FS-Modell / 2018, 31, SR2

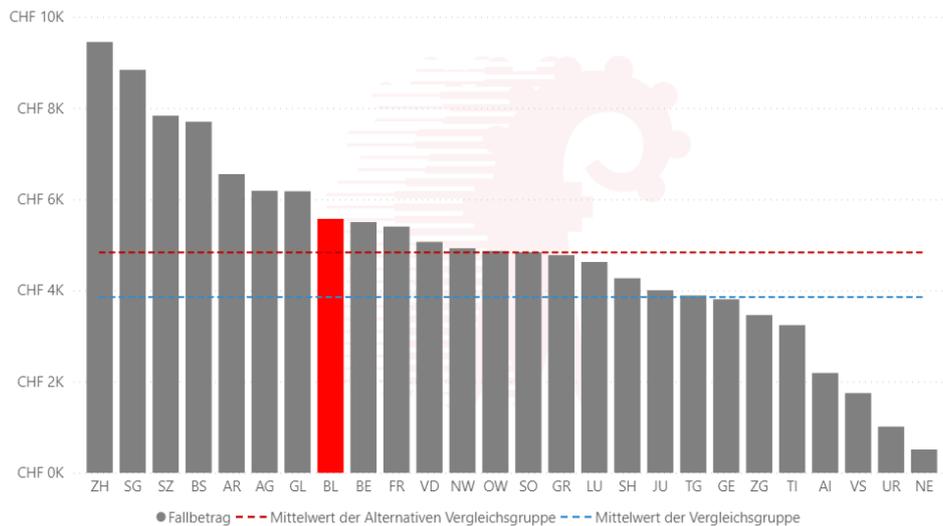


Abbildung 9: Ausgaben pro Bedarfseinheit der Kontengruppe Sach- und übrigen Betriebsausgaben, 2018

Namentlich gegenüber der Vergleichsgruppe verzeichnet der Kanton somit auch bei den Sach- und übrigen Betriebsausgaben Kosten, die über dem Benchmark liegen. Im Längsschnitt zeigt sich hier ein seit 2014 stagnierender Trend des Kostendifferenzials. Die Sach- und übrigen Betriebsausgaben des Kantons Basel-Landschaft im Aufgabenfeld Rechtsprechung nähern sich im Mittel mit bloss rund CHF 0.37 Mio. pro Jahr denjenigen der Vergleichsgruppe von BAK Economics respektive mit rund CHF 0.44 Mio. pro Jahr denjenigen der anderen 25 Kantone an.

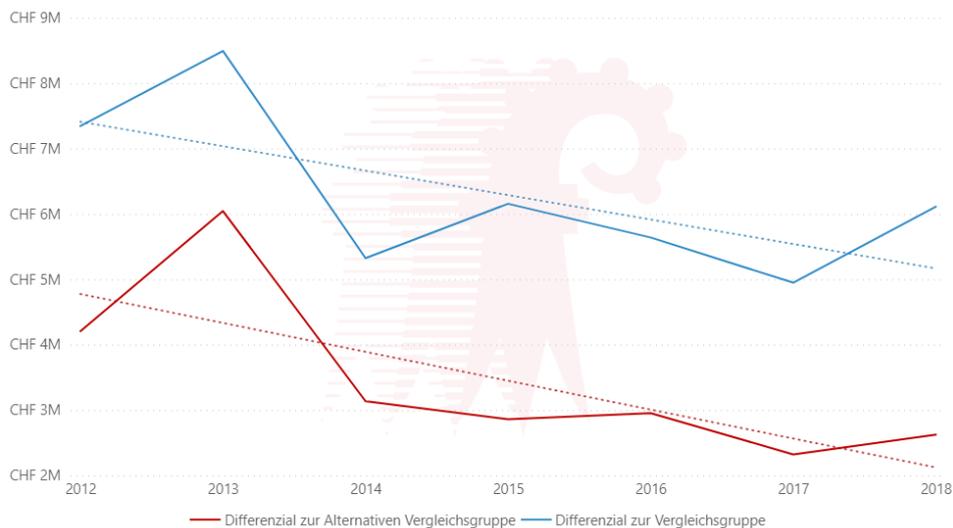


Abbildung 10: Entwicklung Kostendifferenzial der Kontengruppe Sach- und übrigen Betriebsausgaben BL 2012-2018, in Mio. CHF

### Transferausgaben

Kontenplan	Rechnungsbeitrag in CHF	Index zur VG	Index zur AVG	Differenzial zur VG in CHF	Differenzial zur AVG in CHF
3 Ausgaben	66.01 Mio.	126.4	115.7	13.78 Mio.	8.97 Mio.
36 Transferausgaben	-			-1.12 Mio.	-0.42 Mio.

Tabelle 5: Ausgaben der Kontengruppe Transferausgaben, 2018

Bei den Transferausgaben (Kontogruppe 36) trägt im Kanton Basel-Landschaft das Aufgabenfeld Rechtsprechung wie in den meisten anderen Kantonen – im Gegensatz aber namentlich zu den Kantonen Zug und Luzern aus der Vergleichsgruppe von BAK Economics – keine Kosten. Das ausgabenseitige Kostendifferenzial verbessert sich dadurch wieder leicht.

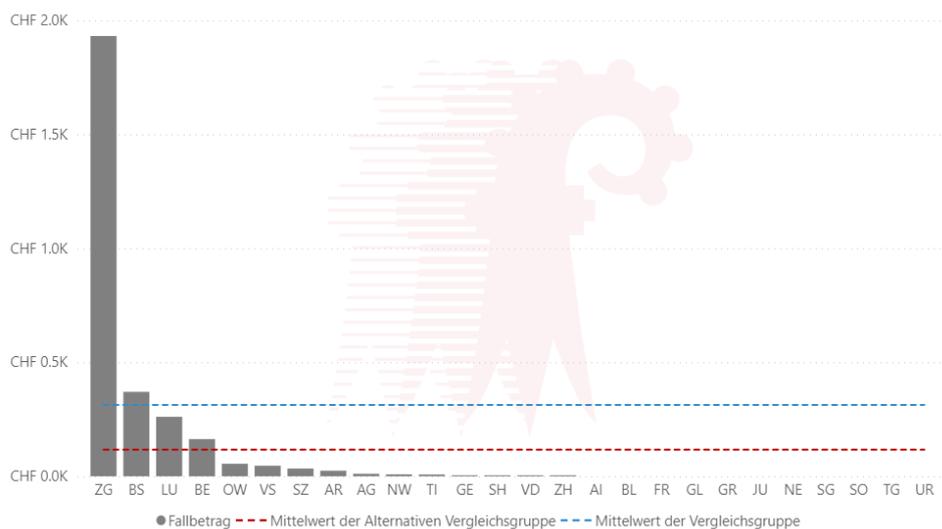


Abbildung 11: Ausgaben pro Bedarfseinheit der Kontengruppe Transferausgaben, 2018

## Entgelte

Kontenplan	Rechnungsbe- trag in CHF	Index zur VG	Index zur AVG	Differenzial zur VG in CHF	Differenzial zur AVG in CHF
4 Einnahmen	25.63 Mio.	131.4	112.1	6.12 Mio.	2.77 Mio.
42 Entgelte	24.16 Mio.	126.7	108.5	5.09 Mio.	1.88 Mio.

Tabelle 6: Einnahmen der Kontengruppe Entgelte, 2018

Einnahmenseitig beträgt bei den Entgelten (Kontogruppe 42) der Fallkostenindex 126.7 zur Vergleichsgruppe und 108.5 zur Alternativen Vergleichsgruppe. Die Entgelte (Gebühren, Bussen etc.) liegen damit zugunsten des Kantonshaushalts höher, als es dem Benchmark entsprechen würde. Das Einnahmendifferenzial beträgt CHF 5.1 Mio. zur Vergleichsgruppe und CHF 1.9 Mio. zur Alternativen Vergleichsgruppe.

Eidg. Finanzstatistik / Aufgabenfeld Rechtsprechung / Fallbetrag gemäss FS-Modell / 2018, 42, SR2

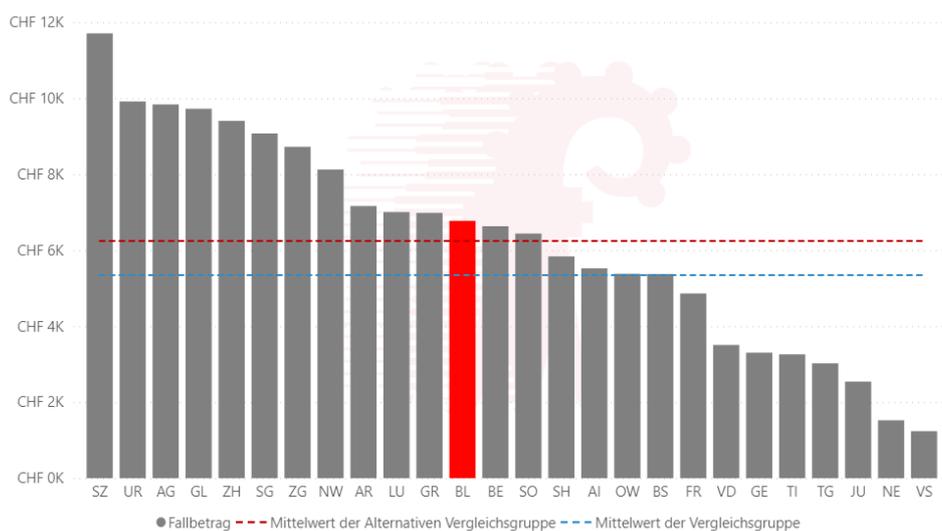


Abbildung 12: Einnahmen pro Bedarfseinheit der Kontengruppe Entgelte, 2018

Im Längsschnitt zeigt sich wiederum ein stagnierender Trend, insbesondere zur Vergleichsgruppe. So nahmen die verbuchten Entgelte in den letzten zwei untersuchten Jahren wieder leicht zu; im mehrjährigen Mittel nähern sie sich mit rund CHF 0.37 Mio. pro Jahr an diejenigen der Vergleichsgruppe respektive mit rund CHF 0.78 Mio. pro Jahr an diejenigen der Alternativen Vergleichsgruppe an.

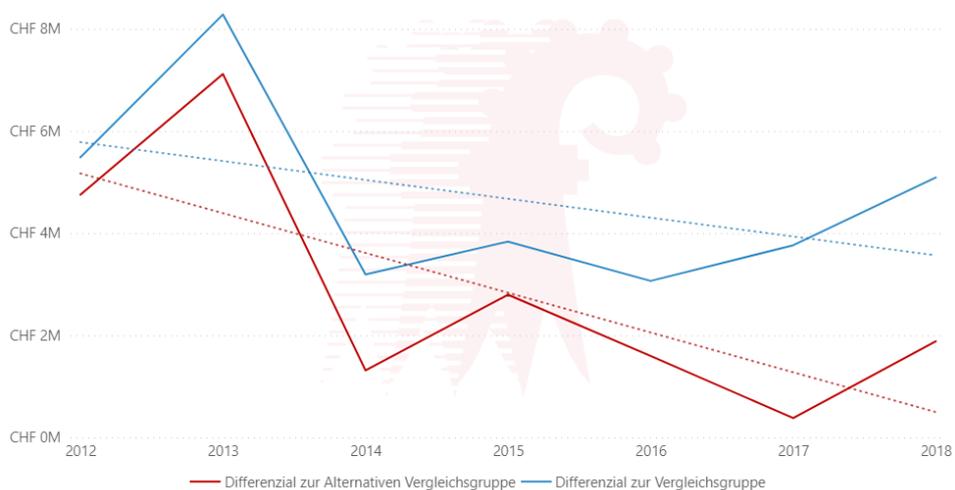


Abbildung 13: Entwicklung Kostendifferenzial der Kontengruppe Entgelte BL 2012-2018, in Mio. CHF

### Verschiedene Einnahmen

Kontenplan	Rechnungsbeitrag in CHF	Index zur VG	Index zur AVG	Differenzial zur VG in CHF	Differenzial zur AVG in CHF
4 Einnahmen	25.63 Mio.	131.4	112.1	6.12 Mio.	2.77 Mio.
43 Verschiedene Einnahmen	1.47 Mio.	366.4	320.7	1.07 Mio.	1.01 Mio.

Tabelle 7: Einnahmen der Kontengruppe Verschiedene Einnahmen, 2018

Bei den Verschiedenen Einnahmen (Kontengruppe 43) beträgt der Fallkostenindex 366.4 zur Vergleichsgruppe und 320.7 zu den anderen 25 Kantonen. In gut der Hälfte der Kantone werden allerdings unter dieser Rechnungsposition keine nennenswerten Einnahmen generiert. Daraus folgt ein Einnahmendifferenzial zugunsten des Kantons Haushalts von CHF 1.1 Mio. zur Vergleichsgruppe und CHF 1.0 Mio. zu den anderen 25 Kantonen.

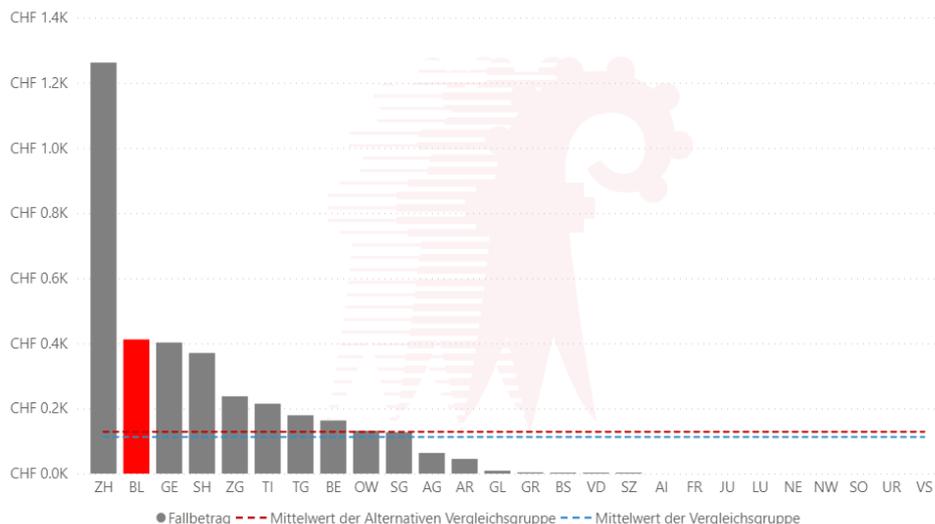


Abbildung 14: Einnahmen pro Bedarfseinheit der Kontengruppe Verschiedene Einnahmen, 2018

Im Längsschnitt zeigt sich erneut ein stagnierender Trend mit einem Anstieg gegenüber dem Benchmark im Umfang von rund CHF 0.11 Mio. pro Jahr zur Vergleichsgruppe von BAK Economics respektive von rund CHF 0.05 Mio. pro Jahr zu den anderen 25 Kantonen.

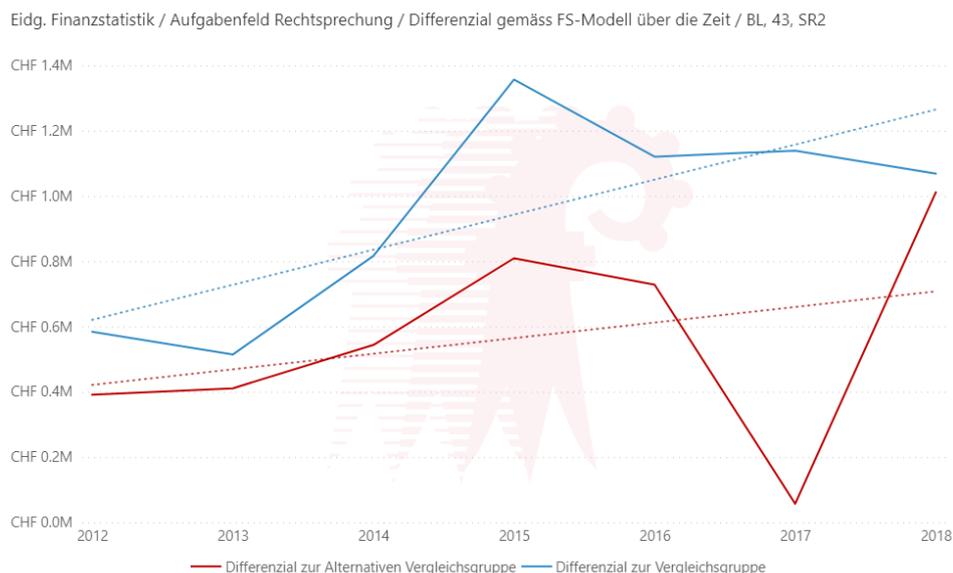


Abbildung 15: Entwicklung Kostendifferenzial der Kontengruppe Verschiedene Einnahmen BL 2012-2018, in Mio. CHF

## Zwischenfazit

Somit erweist sich für das ganze Aufgabenfeld Rechtsprechung die Aussage der BAK Studie auch in den Jahren 2017 und 2018 nach wie vor als richtig, wonach gestützt auf das Benchmarking bei den Nettoausgaben ein Kostendifferenzial von jährlich mehreren Millionen Franken zulasten des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Landschaft besteht. Dieses Kostendifferenzial entsteht namentlich durch im interkantonalen Vergleich höhere Personalausgaben sowie Sach- und übrige Betriebsausgaben, was durch fehlende Transferausgaben und höhere Einnahmen nur teilweise aufgefangen werden kann. Hingegen zeigt sich im mehrjährigen Vergleich seit der Einführung einheitlicher Prozessordnungen auf Bundesebene im Straf- und Zivilrecht eine stete und betragsmässig erhebliche Annäherung der Ausgaben und

Einnahmen an den Benchmark. Das von BAK Economics noch für das Jahr 2015 festgestellte Kostendifferenzial von CHF 15.2 Mio. bei den Nettoausgaben hat sich bis zum Jahr 2018 auf knapp CHF 7.7 Mio. reduziert, was auf leicht rückläufige Fallkosten für das Aufgabenfeld Rechtsprechung im Kanton Basel-Landschaft bei gleichzeitig steigenden Fallkosten in nahezu allen anderen Kantonen zurückzuführen ist.

## 2.2 Aufteilung der Resultate nach Teilbereichen

### Datenbasis

Dem Methodenhandbuch und der Konzeption des Programms PGA folgend, sind die Resultate für das ganze Aufgabenfeld Rechtsprechung zunächst anhand der jeweiligen Teilleistungen zwischen den Gerichten einerseits und den Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft) andererseits unterteilt auszuweisen.

Die von der EFV veröffentlichten Daten lassen allerdings noch keine Rückschlüsse auf die in ein Aufgabenfeld involvierten Organisationseinheiten zu. Eine Aufschlüsselung in die Bereiche Gerichte und Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft wäre mit diesen Daten nicht möglich. Die EFV verfügt jedoch in der Form von sogenannten Gesamtstandlisten über die gleichen Finanzstatistikdaten, welche zusätzlich auch nach den verursachenden Organisationseinheiten in den einzelnen Kantonen unterteilt sind. Diese Datensätze sind allerdings nicht öffentlich zugänglich und werden von der EFV nur mit Zustimmung jedes betroffenen Kantons herausgegeben. Die Gesamtstandlisten für alle sieben Kantone aus der von BAK Economics eruierten Vergleichsgruppe sowie zusätzlich für die beiden Nachbarkantone Aargau und Basel-Stadt konnten bei der EFV eingeholt werden. Die genannten neun Kantone haben der Verwendung ihrer Daten aus den Jahren 2017 und 2018 für die Aufgabenüberprüfung des Kantons Basel-Landschaft dankenswerterweise zugestimmt. Ergebnisse basierend auf diesen Detail-Daten werden aber nur anonymisiert wiedergegeben.

Die Gesamtstandlisten erlauben bei den Gerichten eine sehr genaue Zuteilung der Nettoausgaben. Die verbleibenden Nettoausgaben gemäss den Daten der Finanzstatistik im Aufgabenfeld Rechtsprechung wurde dem Bereich Strafverfolgungsbehörde (Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft) zugeordnet.

Die Vergleichsgruppe (VG, blaue Linien in den Diagrammen) entspricht daher nachfolgend zwar weiterhin den von BAK Economics definierten sieben strukturähnlichen Kantonen. Die Alternative Vergleichsgruppe (AVG, dunkelrote Linien in den Diagrammen) für eine breitere Sicht auf den Benchmark wurde hingegen anhand der verfügbaren Gesamtstandlisten aus den sieben Kantonen der Vergleichsgruppe sowie zusätzlich den Nachbarkantonen Aargau und Basel-Stadt gebildet.

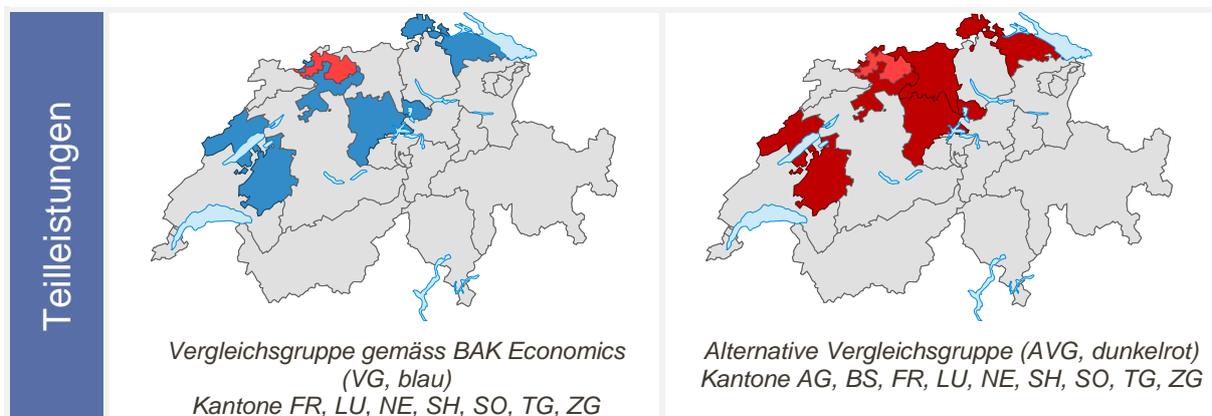


Abbildung 16: Vergleichsgruppen

## Fallkosten und Kostendifferenzial Nettoausgaben

Im Rahmen der Bereinigung um strukturell bedingte Kostenfaktoren werden die Nettoausgaben analog zum vorangegangenen Kapitel mit dem korrigierten Indikator von BAK Economics dem Benchmark unterzogen.

---

Bedarfsindikator	Korrigierter BAK Economics Indikator ohne Militärstrafgesetz (Verurteilte Personen gemäss StGB, BetmG, SVG, AuG/AIG)
------------------	---

---

Beim so auf die Teilleistungen der Gerichte fokussierten Benchmark beträgt für das Jahr 2018 der Fallkostenindex 103.5 im Vergleich zur von BAK Economics festgelegten Vergleichsgruppe. Im Vergleich zur Alternativen Vergleichsgruppe beträgt der Index 99.5. Das entspricht einem Kostendifferenzial von CHF 0.8 Mio. zulasten des Kantonshaushalts im Vergleich zur Vergleichsgruppe. Zur Alternativen Vergleichsgruppe fällt das Kostendifferenzial gar leicht zugunsten des Kantonshaushalts aus.

Kontenplan	Rechnungsbeitrag in CHF	Index zur VG	Index zur AVG	Differenzial zur VG in CHF	Differenzial zur AVG in CHF
Nettoausgaben	23.38 Mio.	103.5	99.5	0.80 Mio.	-0.12 Mio.

Tabelle 9: Nettoausgaben der Gerichte BL, 2018

Bei den Strafverfolgungsbehörden beträgt der Fallkostenindex 169.8 im Vergleich zur von BAK Economics festgelegten Vergleichsgruppe und im Vergleich zur Alternativen Vergleichsgruppe 157.1. Das entspricht einem Kostendifferenzial von CHF 7 Mio. zur Vergleichsgruppe respektive von CHF 6.2 Mio. zur Alternativen Vergleichsgruppe.

Kontenplan	Rechnungsbeitrag in CHF	Index zur VG	Index zur AVG	Differenzial zur VG in CHF	Differenzial zur AVG in CHF
Nettoausgaben	17.00 Mio.	169.8	157.1	6.99 Mio.	6.18 Mio.

Tabelle 10: Nettoausgaben der Strafverfolgungsbehörden, 2018

Ordinal positionieren sich die Baselbieter Gerichte und Strafverfolgungsbehörden damit folgendermassen zu den verglichenen Kantonen:

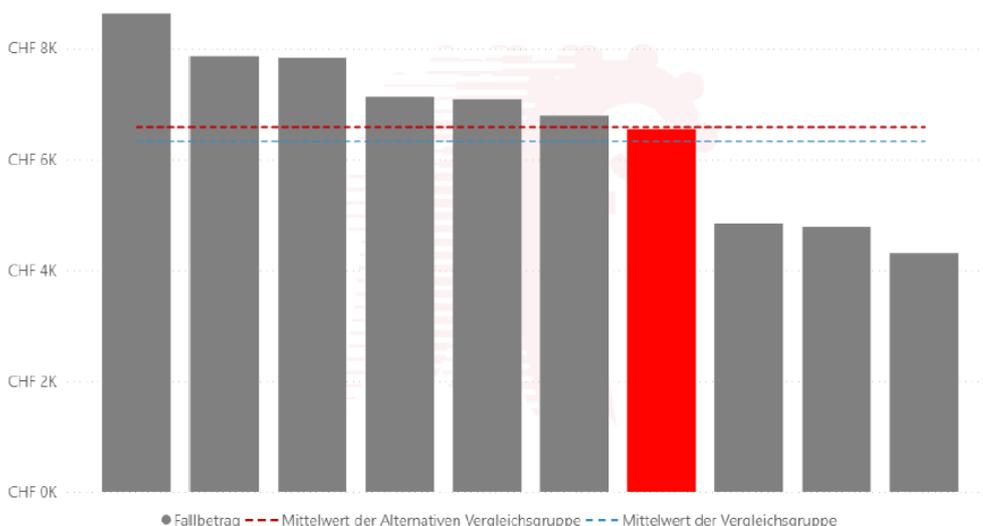


Abbildung 17: Nettoausgaben der Gerichte pro Bedarfseinheit, 2018

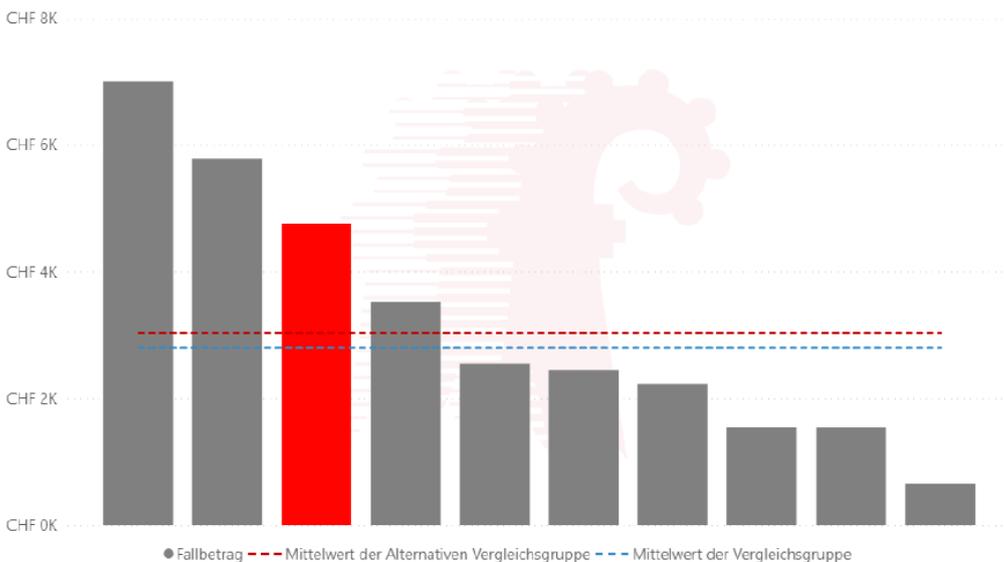


Abbildung 18: Nettoausgaben der Strafverfolgungsbehörden pro Bedarfseinheit, 2018

### 3 Fact Finding und Validierung des Kostendifferenzials

#### 3.1 Beschreibung der Leistung: Staatsanwaltschaft

##### Aufgaben der Staatsanwaltschaft

Gemäss Art. 16 Strafprozessordnung (StPO) ist die Staatsanwaltschaft für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich. Sie leitet das Vorverfahren, verfolgt Straftaten von Erwachsenen und erhebt gegebenenfalls Anklage. Die Staatsanwaltschaft hat zudem die Kompetenz, Strafverfahren einzustellen, mittels Strafbefehl oder Nichtanhandnahme zu erledigen oder an andere Kantone abzutreten. Die Staatsanwaltschaft ist zudem zuständig für die internationale Rechtshilfe. Aufgrund des sogenannten Verfolgungs-

zwangs (Art. 7 StPO) haben weder Staatsanwaltschaft noch Polizei eine Opportunität bezüglich ihres gesetzlichen Auftrags (vorbehältlich Art. 8 StPO). Die Strafbehörden sind verpflichtet, ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt sind. Daraus folgt die Erkenntnis, dass der Aufwand, den die Staatsanwaltschaft betreiben muss, massgeblich von Art und Anzahl der Straftaten beeinflusst wird, mit welchen sie sich zwingend zu befassen hat und die sie nicht beeinflussen kann.

Ein Strafverfahren ist zudem nach den gesetzlichen Vorgaben durchzuführen. Die Strafprozessordnung und das Strafgesetzbuch (Bundesgesetze) enthalten zahlreiche Bestimmungen, die auch auf der Kostenseite Auswirkungen zeigen und mehrheitlich kaum beeinflussbar sind. So schreibt das Bundesgesetz beispielsweise vor, dass eine beschuldigte Person, welche die Amtssprache nicht versteht, den Anspruch auf einen Dolmetscher hat, der vom Staat zu bezahlen ist (Art. 68 StPO i. V. m. Art. 426 Abs. 3 lit. b StPO).

Die Strafuntersuchung gliedert sich grob in das staatsanwaltschaftlich geleitete Vor- und in das gerichtliche Hauptverfahren. Strafuntersuchung, Einstellung, Nichtanhandnahme, Strafbefehl, Anklageerhebung oder Abtretung gehören dabei zum Vorverfahren. Einzig das Vertreten der Anklage bei Gericht sowie die Rechtsmitteltätigkeit gehören zum Hauptverfahren. Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft spielt sich damit zu ca. 90 Prozent im Vorverfahren ab. Rund 80 bis 90 Prozent aller Strafverfahren werden auf der Ebene Staatsanwaltschaft erledigt und gelangen nie an ein Gericht. Diese Umstände treffen nicht nur für den Kanton Basel-Landschaft, sondern mit geringen prozentualen Abweichungen für die ganze Schweiz zu.

Die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft erheben monatlich ihre Arbeitszeiten und teilen diese im Rahmen der kantonalen Leistungserfassung auch verschiedenen Tätigkeitsgebieten zu. Der entsprechende Leistungserfassungsauszug für das Jahr 2018 zeigt, dass 94 Prozent der Arbeitszeit im Rahmen des Vorverfahrens aufgewendet wurde. Auf das Hauptverfahren – also die Anklageverfahren bei Gericht – entfielen nur gerade fünf Prozent der Arbeitszeit. Ein (1) Prozent der Arbeitszeit entfiel auf das Produkt «Nachverfahren» – Arbeiten, welche im Nachgang an rechtskräftige Entscheide anfallen.

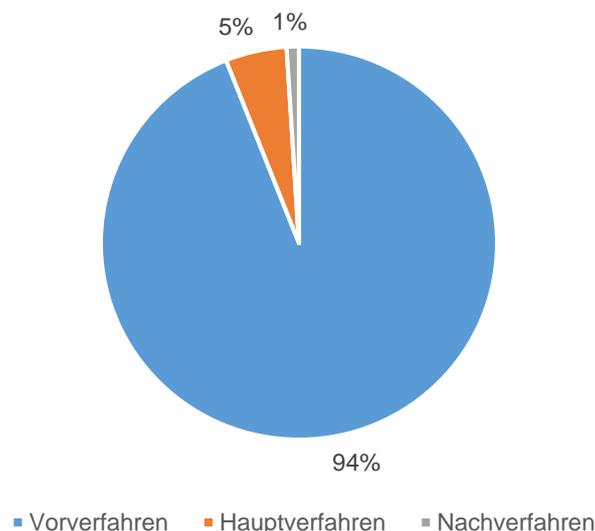


Abbildung 19: Leistungserfassung Staatsanwaltschaft, 2018

### Die Polizei als wichtige Behörde im Vorverfahren

Die Polizei gehört zusammen mit der Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft zu den Strafverfolgungsbehörden (Art. 12 StPO). Im Vorverfahren hat die Polizei gewichtige Aufgaben: Gemäss Art. 15 StPO ermittelt sie Straftaten aus eigenem Antrieb, auf Anzeige von Privaten und Behörden sowie im Auftrag der Staatsanwaltschaft. Dabei untersteht die Polizei den Weisungen der Staatsanwaltschaft.

Gemäss Art. 306 StPO stellt die Polizei im Ermittlungsverfahren auf Grundlage von Anzeigen, Anweisungen der Staatsanwaltschaft oder eigenen Feststellungen den für eine Straftat relevanten Sachverhalt fest. Sie hat namentlich Spuren und Beweise sicherzustellen und auszuwerten, geschädigte und tatverdächtige Personen zu ermitteln und zu befragen, tatverdächtige Personen nötigenfalls anzuhalten und festzunehmen oder nach ihnen zu fahnden.

Die Staatsanwaltschaft kann der Polizei gemäss Art. 307 Abs. 2 StPO jederzeit Weisungen und Aufträge erteilen. Gemäss Art. 307 Abs. 3 StPO hält die Polizei ihre Feststellungen und die von ihr getroffenen Massnahmen laufend in schriftlichen Berichten fest und übermittelt diese nach Abschluss ihrer Ermittlungen zusammen mit den Anzeigen, Protokollen, sichergestellten Gegenständen, Vermögenswerten und weiteren Akten umgehend der Staatsanwaltschaft. Gemäss Art. 309 StPO kann die Staatsanwaltschaft polizeiliche Berichte und Strafanzeigen, aus denen der Tatverdacht nicht deutlich hervorgeht, der Polizei zur Durchführung ergänzender Ermittlungen überweisen. Gemäss Art. 312 StPO kann die Staatsanwaltschaft die Polizei auch nach Eröffnung der Untersuchung mit ergänzenden Ermittlungen und Einvernahmen beauftragen.

Art, Intensität und Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sind vielfältig und in den Kantonen aus den unterschiedlichsten Gründen sehr verschieden ausgestaltet. Zwar gibt die Strafprozessordnung einheitliche «Spielregeln» vor, doch lässt der Bundesgesetzgeber den Kantonen eine weitgehende Organisationsautonomie in der Ausgestaltung ihrer Strukturen. Festzustellen ist jedoch, dass es aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im selben Aufgabenfeld sowie aufgrund der Zuständigkeit für dieselben Aufgaben zwingend notwendig ist, nicht nur isoliert den Nettoaufwand der Staatsanwaltschaft zu betrachten, sondern auch denjenigen der Polizeikörpers miteinzubeziehen.

Anhand der nachfolgend aufgeführten Zahlen für das Jahr 2018 zeigt sich eine Wechselwirkung zwischen dem Nettoaufwand von Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft und Polizei: Es lässt sich feststellen, dass einige Kantone mit relativ tiefem Aufwand bei der Staatsanwaltschaft/ Jugendanwaltschaft einen vergleichsweise hohen Aufwand bei der Polizei ausweisen. Umgekehrt liegt der polizeiliche Aufwand in Kantonen vergleichsweise tiefer, wenn die Staatsanwaltschaft/ Jugendanwaltschaft einen höheren Aufwand ausweist. Diese Aussage wurde auch im derzeit bei der Sicherheitsdirektion laufenden Projekt «Organisationsüberprüfung Staatsanwaltschaft-Polizei; Analyse der Schnittstellen» bestätigt. Es kann grundsätzlich festgestellt werden, dass mehr Fälle insgesamt zu mehr Aufwand bei Staatsanwaltschaft und Polizei führen, dass sich dieser Aufwand aber je nach Aufgabenteilung bzw. Schnittstelle eher bei der Polizei bzw. eher bei der Staatsanwaltschaft auswirkt. Im Modell Basel-Landschaft wirkt sich dies eher bei der Staatsanwaltschaft aus.

Nettoaufwand 2018, in Mio. CHF	BL	LU	ZG	FR	SO	SH	TG	NE
Polizei	58.0	88.1	40.9	89.3	72.8	18.0	49.1	52.5
Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft	17.1	13.9	7.7	7.4	11.6	3.6	16.7	6.2
Quotient Nettoausgaben Polizei / Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft	3.4	6.3	5.3	12.1	6.3	5.0	2.9	8.5

Quelle: Staatsrechnungen der Kantone.

Tabelle 11: Nettoaufwand 2018, in Mio. CHF

Exemplarisch zeigt sich diese Wechselwirkung vor allem im Kanton FR, wo zwar der Nettoaufwand von Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft deutlich tiefer ist als im Kanton BL, dafür aber jener der Polizei deutlich höher ist. Gleiches gilt auch für die Kantone LU und SO. In all diesen Kantonen ist denn auch das Verhältnis zwischen Nettoaufwand der Polizei zu jenem der Staatsanwaltschaft/ Jugendanwaltschaft deutlich höher: der Nettoaufwand der Polizei ist im Kanton FR 12.1 mal so hoch wie jener der Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft, in den Kantonen LU und SO 6.3 mal so hoch, während dieser im Kanton BL lediglich 3.4 mal so hoch ist.

Der jeweilig aufgeführte Nettoaufwand der Polizeikörpers betrifft natürlich nicht ausschliesslich deren gerichtspolizeiliche Arbeiten, sondern auch sicherheits- oder ordnungspolizeiliche Tätigkeiten oder auch die Prävention, welche in keinem Zusammenhang mit der Strafverfolgung und der Zusammenarbeit mit den jeweiligen kantonalen Staatsanwaltschaften/Jugend-anwaltschaften stehen. Da dieser Umstand jedoch in allen Kantonen gegeben ist und der reine gerichtspolizeiliche Aufwand nicht ausgeschieden werden kann, können die verwendeten Zahlen dennoch als Indiz für den stringenten Zusammenhang der einen mit der anderen Grösse dienen. Es ist nicht möglich, die reinen gerichtspolizeilichen Aufgaben von den übrigen Aufgaben betragsmässig genau abzugrenzen. Einerseits weil diese nicht separat ausgewiesen werden, andererseits weil die gerichtspolizeilichen Aufgaben bei zahlreichen Mitarbeitenden nur einen Teil ihrer gesamten Aufgaben darstellen.

Es stellt sich mit Blick auf den Kanton BL also die Frage, weshalb der polizeiliche Nettoaufwand vergleichsweise tief, derjenige der Staatsanwaltschaft vergleichsweise hoch ausfällt. Antworten hierauf liefert die Studie aus dem laufenden Projekt «Organisationsüberprüfung Staatsanwaltschaft-Polizei; Analyse der Schnittstellen». Aus diesem geht hervor, dass im Kanton BL die Möglichkeiten des polizeilichen Ermittlungsverfahrens nicht in dem Mass ausgeschöpft werden, wie dies in anderen Kantonen der Fall ist. Dies bedeutet, dass die Staatsanwaltschaft auf der Zeitachse deutlich früher in die Verfahren involviert wird, als dies in anderen Kantonen der Fall ist. In der Folge nehmen die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft BL auch deutlich mehr Untersuchungshandlungen vor, als dies in anderen Kantonen der Fall ist beziehungsweise die in anderen Kantonen durch die Mitarbeitenden der Polizei durchgeführt werden. Eine Folge davon ist, dass die Staatsanwaltschaft BL im Vergleich zu Staatsanwaltschaften anderer Kantone mehr Mitarbeitende und entsprechend einen höheren Nettoaufwand ausweist.

Wie unterschiedlich die Zeitpunkte in den im Rahmen des Projekts «Organisationsüberprüfung Staatsanwaltschaft – Polizei» verglichenen Kantone liegen, zu denen die Staatsanwaltschaft in die Strafuntersuchung involviert wird, zeigt die nachstehende schematische Darstellung:

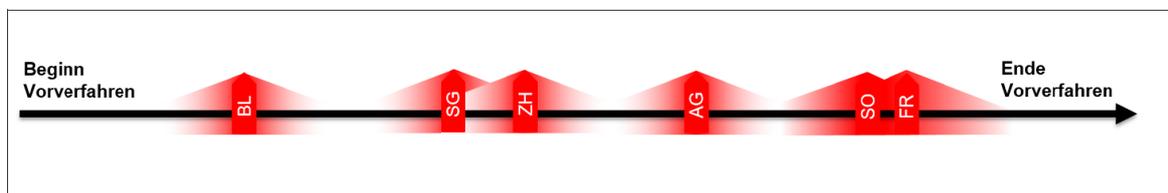


Abbildung 20: Zeitpunkt Einbezug der Staatsanwaltschaft in Strafuntersuchung nach Kanton

Die vorstehende Grafik veranschaulicht die kantonal unterschiedlichen «Involvierungszeitpunkte» der Staatsanwaltschaften in das Vorverfahren. Die einzelnen «Reglerpositionen» entstammen nicht einer exakten Parameterberechnung, sondern bilden die diesbezüglichen Einschätzungen des Projektteams «Organisationsüberprüfung Staatsanwaltschaft-Polizei; Analyse der Schnittstellen» nach Durchführung und Auswertung von intensiven Gesprächen mit Vertretern von Polizei und Staatsanwaltschaft in den jeweiligen Kantonen ab. Gleichwohl verdeutlicht die Grafik völlig wertfrei, dass die Staatsanwaltschaft im Kanton BL deutlich früher involviert wird, als dies beispielsweise in den Kantonen SO oder FR der Fall ist. Ebenso plausibilisiert die Grafik die vorangegangenen Aussagen, wonach eine frühe Involvierung der Staatsanwaltschaft vergleichsweise eher einen tiefen Nettoaufwand bei der Polizei und einen höheren Nettoaufwand bei der Staatsanwaltschaft zur Folge hat, während eine späte Involvierung umgekehrt zu einem höheren Nettoaufwand bei der Polizei und tieferen Nettoaufwand bei der Staatsanwaltschaft führt. Eine betragsmässige Abgrenzung ist auch hier nicht möglich, da das «Mehr» beziehungsweise das «Weniger», das die Staatsanwaltschaften in der Strafverfolgung tun, unscharf ist und diesbezüglich auch keine Daten zum Nettoaufwand von Staatsanwaltschaft und Polizei existieren.

Demgemäss kann festgehalten werden, dass das von BAK ausgewiesene Kostendifferential dadurch verzerrt ist, dass für das Aufgabenfeld Rechtsprechung, Bereich Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft, lediglich der Nettoaufwand der Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft, nicht aber derjenige der Polizei berücksichtigt wurde. Damit flossen für das Benchmarking wesentliche Ein- und Ausgabenbestandteile nicht in die für BAK relevanten Nettoausgaben des Aufgabenfelds mit ein.

## **3.2 Beschreibung der Leistung: Jugendanwaltschaft**

### **Aufgaben der Jugendanwaltschaft**

Die Jugendanwaltschaft ist in der Jugendstrafrechtspflege des Kantons Basel-Landschaft tätig (Strafverfolgung, Beurteilung, Vollzug und Prävention). Sie behandelt Strafverfahren gegen Personen, die zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Altersjahr eine mit Strafe bedrohte Tat begangen haben und leitet die vor- und nachdeliktische Prävention.

Die Jugendanwaltschaft wendet in Ausführung ihrer Aufgabe die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht, des Schweizerischen Strafgesetzbuches, der eidgenössischen und basellandschaftlichen Nebenstrafgesetze, der schweizerischen Jugendstrafprozessordnung, der schweizerischen Strafprozessordnung sowie der kantonalen Einführungsgesetze zur Straf- und Jugendstrafprozessordnung an. Die Jugendanwaltschaft wird bei ihrer Arbeit ebenfalls durch die Polizei unterstützt und ist dieser gegenüber weisungsbehaftet.

Die Jugendanwaltschaft vertritt die Anklage vor den kantonalen Gerichten (Jugendgericht und Kantonsgericht) und vor dem Bundesgericht oder erledigt die Untersuchungsstrafverfahren mittels Strafbefehl, Einstellungs- oder Nichtanhandnahmeverfügung.

Die strategische Zielsetzung der Jugendanwaltschaft ist weitgehend gesetzlich definiert und umfasst die folgenden Bereiche: Leitung und Durchführung von Ermittlungs- und Untersuchungsverfahren, Sanktionsentscheidungen/Strafbefehle, Anklage- und Vollzugsfunktion sowie Präventionstätigkeit bzw. auch kantonale Präventionskoordination.

Bei der Arbeit der Jugendanwaltschaft gilt es auf allen zur Verfügung stehenden Ebenen, möglichst frühzeitig und umfassend auf das Verhalten von Jugendlichen und damit auf deren Umfeld Einfluss zu nehmen, sodass sie ihren Weg ins Erwachsenenleben positiv gestalten können und nicht oder nicht erneut deliktisch tätig werden. Es ist eine klare Erkenntnis des modernen Jugendstrafrechts, dass eine kurze Verfahrensdauer bzw. unmittelbare, authentische und spürbare Interventionen eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Verhaltensveränderung von Jugendlichen darstellt.

In allen grösseren Fällen werden die persönlichen Verhältnisse der Jugendlichen genauer abgeklärt und in geeigneter Form bei der Verfahrensplanung und der Sanktionsfindung berücksichtigt. Dabei sind im Jugendstrafrecht gleichermaßen juristische, pädagogische und psychologische Komponenten zu berücksichtigen; diese spezifisch auf die individuellen Verhältnisse ausgerichtete Strafverfahren brauchen ausreichend Zeit und Auseinandersetzung mit den betroffenen Jugendlichen und ihrem Umfeld. Es hat sich gezeigt, dass schnelle, zielgerichtete und flexible Verfahren, konsequent vollzogene und nachvollziehbare Entscheide, welche sowohl unterstützende als auch klar Grenzen setzende Elemente enthalten, allenfalls verbunden mit stützenden Rahmenbedingungen und Präventionsaktivitäten, die nachhaltigsten Ergebnisse erzielen. Die Erfahrungen aus aktuellen Strafverfahren wiederum gibt der Jugendanwaltschaft einen wertvollen Wissensvorsprung, den sie unmittelbar und wirksam in ihre Präventionstätigkeiten mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen einfließen lassen kann.

Zudem ist im Kanton Basel-Landschaft gemäss § 4 des kantonalen Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO) das Bezugspersonensystem verankert, welches im Umgang mit den jugendlichen Beschuldigten den Grundsatz der Kontinuität sicherstellt.

Die Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft ist organisatorisch nicht der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft unterstellt, sondern operiert als selbstständige Dienststelle (vgl. § 7 EG JStPO). Die Leitende Jugendanwältin führt die Jugendanwaltschaft in personeller, betrieblicher und fachlicher Hinsicht und vertritt diese gegen aussen (vgl. § 8 des EG JStPO). Die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte im Kanton Basel-Landschaft führen die ihnen zugeteilten Verfahren in fachlicher Hinsicht frei und selbstständig (vgl. § 7 EG JStPO).

### **Umschreibung Abschluss der Strafverfahren / Richterlicher Bereich**

Der verfahrensleitende Jugendanwalt oder die verfahrensleitende Jugendanwältin beurteilt die Straftaten in einem verfahrensabschliessenden Entscheid selbstständig (mit Strafbefehl, Einstellungs- oder Nichtanhandnahmeverfügung), ausser wenn es sich um Freiheitsstrafen von über drei Monaten, Bussen über CHF 1'000.00 oder um stationäre Unterbringungen handelt. In den letztgenannten Fällen erhebt die Jugendanwaltschaft Anklage beim zuständigen Jugendgericht des Kantons Basel-Landschaft.

Auch sämtlichen Schnittstellen, Korrespondenz, rechtliche Stellungnahmen und Auftritte vor anderen Gerichten (nach Erhebung von Rechtsmitteln) werden durch die Verfahrensleitung gewährleistet. Die verfahrensabschliessenden Entscheide sind meistens stark individualisiert gestaltet und beinhalten auch präventive Informationen für den oder die betroffene/n Jugendliche/n. Komplexe Verfahren oder Verfahren mit zusätzlichem Erklärungsbedarf werden überdies mit einer mündlichen Entscheidungseröffnung abgeschlossen. Die Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft verfügt auch über ausgebildete Mitarbeitende im Untersuchungs- und Sozialbereich, welche Strafverfahren im Rahmen von Täter-Opfer-Ausgleich bzw. Mediation erledigen können.

Vostra-Einträge erfolgen in Jugendstrafverfahren gemäss Art. 366 StGB Abs. 3 StGB bei Urteilen gegen Jugendliche wegen eines Verbrechens oder Vergehens, wenn diese mit einem Freiheitsentzug (Art. 25 JStG), mit einer Unterbringung (Art. 15 JStG), mit einer ambulanten Behandlung (Art. 14 JStG) oder mit einem Tätigkeitsverbot oder einem Kontakt- und Rayonverbot (Art. 16a JStG) sanktioniert worden sind. Urteile gegen Jugendliche wegen einer Übertretung sind gemäss Art. 366 Abs. 3bis StGB aufzunehmen, wenn diese mit einem Tätigkeitsverbot oder einem Kontakt- und Rayonverbot (Art. 16a JStG) sanktioniert worden sind.

### **Umschreibung Vollzug**

Die Jugendanwaltschaft ist für den gesamten Vollzug der Strafen und Schutzmassnahmen zuständig, auch jener Sanktionen, die durch das Jugendgericht ausgesprochen wurden. Diese sehr ressourcen- und zeitaufwändige Zuständigkeit beinhaltet eine schweizweite aktuelle Vernetzung mit Institutionen verschiedenster Art und stellt hohe Anforderungen an lückenlose, verständliche Kommunikation, hohe Flexibilität und persönliche Präsenz von Mitarbeitenden des Sozialbereiches sowie den Verfahrensleitungen.

Im Kanton BL findet keine Delegation des Jugendstraf- und Sanktionsvollzuges an die Erwachsenenvollzugsbehörden statt.

Die Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft nutzt die Möglichkeit der sogenannten vorsorglichen Schutzmassnahmen in ausgeprägtem Masse, wobei die laufenden Schutzmassnahmen (insbesondere Umplatzierungen) überdurchschnittlich zunehmen.

### **Umschreibung Prävention (kantonale Spezialbestimmung gemäss § 6 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO))**

Die Jugendanwaltschaft nimmt ihren (kantonal- und bundes-) gesetzlichen Präventionsauftrag (Spezial- und Generalprävention) ernst, da es Ziel sein muss, nicht nur Delikte aufzuklären und zu sanktionieren, sondern auch Delikte zu verhindern oder Rückfälle zu vermeiden. Planbare (Kriminal-) Prävention mit Jugendlichen innerhalb der Sicherheitsdirektion ist mit der Jugendanwaltschaft abzustimmen. Grundsätzlich hat die gesamte Tätigkeit der Jugendanwaltschaft (Untersuchungsverfahren, Entscheide [Sanktion sowie Inhalt, Begründung, Individualisierung und Umfang], Vollzug von Strafen und Massnahmen, Präventions- und Inter-

ventionsgespräche, Beratungstätigkeit, Informationsveranstaltungen, Frühkontakte, Beteiligung an Präventionsaktivitäten und -projekten) einen stark präventiven Charakter. Neben den Strafverfahren wird durch die Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft – oft in Koordination mit der Polizei, sozialpädagogischen Coachings und/oder involvierten KESB-Stellen – jedoch auch vor- oder nachdeliktische, aufsuchende Prävention betrieben (Treffen mit gefährdeten Peer-Gruppen, Einzelgespräche, Schulklassen, Vorträge/Workshops in Weiterbildung für Lehrpersonen oder andere pädagogische Fachkräfte, Treffen in Jugendhäusern und Vorträge/Workshops in anderen Bildungsanstalten [Gewerbeschulen, Fachhochschulen, Universität]).

Durch das im Kanton Basel-Landschaft seit 1999 existierende Präventions- und Integrationsprogramm «Take off» (Tagesstrukturprogramm für Jugendliche) können in einem wichtigen Bereich kostspielige Heimplatzierungen vermieden werden.

### **Schlechte Vergleichbarkeit mit Peer-Kantonen der BAK-Studie**

Die von BAK in ihrer Studie für den Vergleich mit dem Kanton BL beigezogenen "vergleichbaren" Kantone erscheinen in organisatorischer Hinsicht als wenig vergleichbar. Zum einen verfügen die Westschweizer Kantone im Jugendstrafrecht über das sogenannte Jugendrichtersystem, welches schon alleine prozessual und administrativ nicht mit dem in der Deutschschweiz gängigen Jugendanwaltschaftssystem vergleichbar ist. Wenn es zum anderen um die Herausforderungen von starken Stadt-/Landgefällen, Agglomerationsproblematiken (unmittelbare Angrenzung an eine grosse Stadt), Landesgrenzsituation und partielle Siedlungsdichte geht, erscheinen eher Kantone wie ZH, AG oder (sehr konzentriert) auch BS und ferner – in Teilaspekten – vielleicht auch die Kantone TI und GE mit der Situation von BL vergleichbar. Von den seitens BAK gewählten Peer-Kantonen liessen sich am ehesten noch mit dem Kanton SO kongruente Vergleichsaspekte finden. In jedem Fall aber muss und müsste in einer Kostenevaluation bei den einzelnen Jugendanwaltschaften nebst der normalen Erledigung von Strafverfahren auch noch die gesetzlich umschriebenen Pflichten, Befugnisse und Aktivitäten in den Bereichen des Vollzugs, der Prävention und der Pädagogik beleuchtet werden. In BL sind dies im Vergleich zu anderen Kantonen umfangreiche und effiziente Dienstleistungen, die nicht einfach unter "Strafjustiz" zu subsumieren sind.

### **Entwicklung der Jugendkriminalität**

Die Jugendkriminalität (Anzahl der verzeichneten Straffälle mit jugendlichen Tätern) stieg im Kanton BL seit den Jahren 2016 und 2017 wieder leicht an. Im Jahre 2018 war ein grösserer Zuwachs von beschuldigten Jugendlichen (+ 35) und insbesondere von Straftaten (+ 545) zu verzeichnen.

Der Anstieg bezog sich primär auf Delikte gemäss Strafgesetzbuch. Zudem ist weiterhin eine Zunahme von Delikten im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelgesetz feststellbar, wobei es sich bei der grossen Mehrheit um Konsumdelikte handelt, denen die Jugendanwaltschaft zusammen mit dem Jugenddienst der Polizei Basel-Landschaft mit gezielter und intensiver Präventionsarbeit und Schutzmassnahmen begegnet. Dieser Trend setzt sich auch weiterhin fort.

Die Jugendanwaltschaft sieht sich in ihren Strafverfahren und im Bereiche der Persönlichkeitsabklärungen sowie des Straf- und Massnahmenvollzuges immer häufiger mit äusserst komplexen Persönlichkeitsstrukturen der delinquierenden Kindern und Jugendlichen konfrontiert, was zusätzlich zu grossen Herausforderungen im Umgang mit dem (familiären und schulischen) Umfeld der Betroffenen führt.

Die genannte Entwicklung (Fallzunahme, neue Kriminalitätsformen sowie erhöhte Komplexität) führte auch im Präventionsbereich zu einem klar steigenden Informations- und Aufklärungsbedarf. Die Jugendanwaltschaft muss ihren zusätzlichen gesetzlichen Präventionsauftrag dennoch weiterhin in guter Qualität erfüllen können.

Die Einhaltung des im Jugendstrafverfahren besonders wichtigen Beschleunigungsgebotes stellt in Anbetracht der zunehmenden Aufgaben sowie der hohen administrativen Anforderungen in der Strafuntersuchung eine weitere zentrale Herausforderung dar.

### **3.3 Validierung des BAK-Benchmarks**

#### **Analyse BAK-Studie**

Aus der vertieften Analyse der BAK-Studie im Bereich Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft resultierte die Erkenntnis, dass einerseits wesentliche Ein- und Ausgabenbestandteile nicht in die Gesamtbetrachtung von BAK miteingeflossen waren (z.B. quantitative und qualitative Vorleistungen der Polizei) und andererseits Ein- und Ausgabenbestandteile miteingeflossen sind, welche nichts mit der Leistungserbringung der Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft zu tun haben (z.B. bedingte Haftentlassung und Bewährung). Es konnte ebenfalls festgestellt werden, dass die unterschiedlichen Organisationen in den Vergleichskantonen nicht finanziell abgebildet worden sind. Wenn beispielsweise im einen Kanton das Inkasso bei der Staatsanwaltschaft angesiedelt ist (wie im Kanton BL) in einem anderen Kanton aber an einer anderen Stelle (wie z.B. in den Kantonen NE, SH, SO und ZG), so wurde dies im Personalaufwand nicht abgebildet bzw. abgegrenzt. Dasselbe trifft für andere organisatorischen Unterschiede zu, welche Auswirkungen auf die Nettoausgaben haben.

Das Kostendifferential gemäss BAK im Bereich Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft ist daher als verzerrt zu betrachten, und es können daraus insbesondere keine Schlüsse darüber gezogen werden, ob die verglichenen Kantone dieselbe Leistung mit einem höheren beziehungsweise tieferen Aufwand erbringen. An dieser Stelle sei jedoch angemerkt, dass auch BAK in ihrem Bericht ausdrücklich betont, dass das Kostendifferential keine Aussagen darüber zulasse, ob ein reales Sparpotential besteht.

Die Analyse ergab weiter, dass der von BAK gewählte Bedarfsindikator «verurteilte Erwachsene und Jugendliche nach Strafgesetzbuch, Militärstrafgesetz, Betäubungsmittelgesetz und Strassenverkehrsgesetz» die Leistungen von Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft nur ungenügend abbildet, da einerseits nicht alle Erledigungsarten darin enthalten sind und der Leistungsumfang somit nur unvollständig abgebildet wird, und andererseits Erledigungsarten eingeflossen sind, die nichts mit der Tätigkeit einer Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft zu tun haben (z.B. Verurteilungen nach Militärstrafgesetz, siehe oben).

#### **Neuer Ansatz**

Als Konsequenz aus diesen Erkenntnissen wurde nach einem neuen Ansatz und nach einem umfassenderen Bedarfsindikator gesucht. Zunächst wurde festgestellt, dass bei der Bildung eines Aufgabenbereichs «Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft» eigentlich zwingend auch der diesbezügliche Aufwand der Polizei mit einberechnet werden müsste. Die Polizei ist, genau wie die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft, eine Strafverfolgungsbehörde und hat einen massgeblichen Anteil an der Leistungserbringung am Gesamtprozess Strafverfolgung. Zudem musste der alternative Bedarfsindikator sicherstellen, dass alle Erledigungsarten der Staatsanwaltschaft (Nichtanhandnahme, Einstellung, Strafbefehl und Anklage) berücksichtigt und somit die gesamte Arbeitsleistung der Organisation abgebildet wird. Auf eine Berücksichtigung der Erledigungsarten der Jugendanwaltschaft wurde dabei der Einfachheit halber verzichtet, da sich diese mengenmässig eher in einem untergeordneten Bereich bewegen.

#### **Alternativer Bedarfsindikator**

Ausgehend vom Erfordernis, dass der Bedarfsindikator wenn möglich den Output der Organisationseinheit darstellen soll, stehen die Erledigungsarten Strafbefehl, Nichtanhandnahme, Einstellung, Abtretung und Anklage zur Abbildung der Performance der Staatsanwaltschaft im Vordergrund. Der von BAK gewählte Bedarfsindikator beschlägt zwar einen Teil der Leistungen der Staatsanwaltschaft, allerdings den kleinsten Teil. Dies veranschaulicht die nachstehende Grafik:

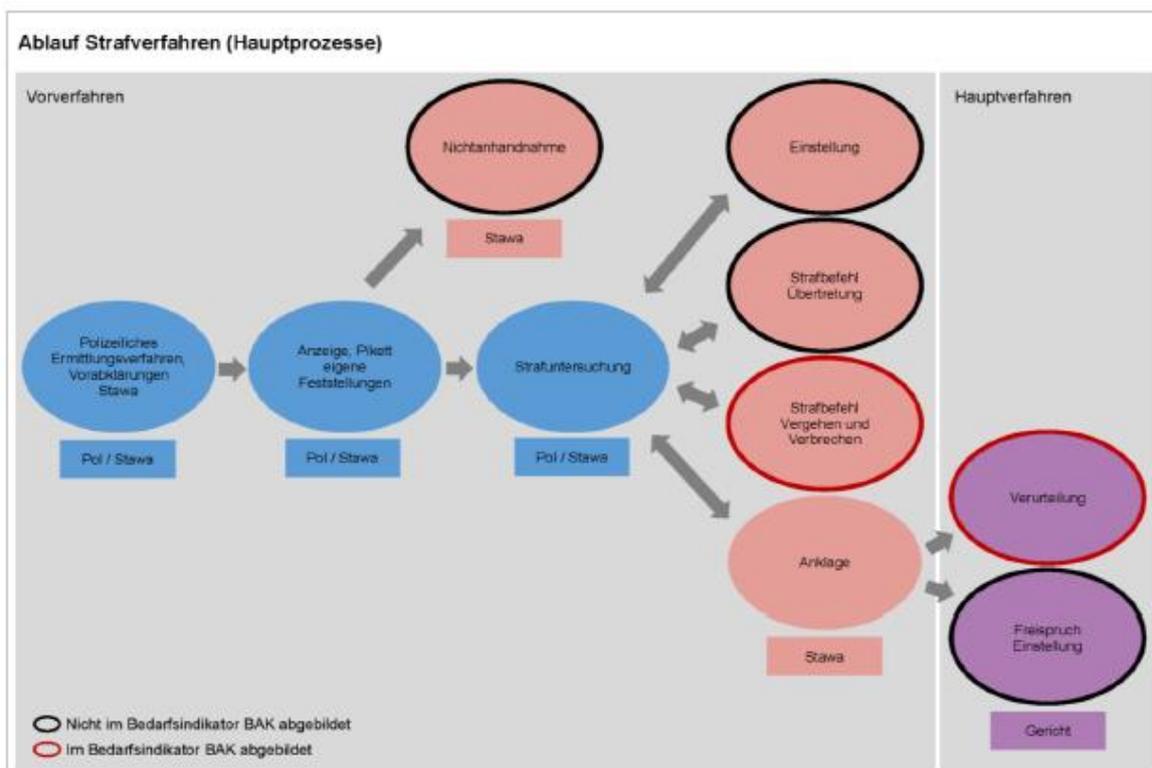


Abbildung 21: Ablauf Strafverfahren (Hauptprozesse)

Die Grafik kann das komplexe Zusammenspiel der einzelnen Organisationseinheiten zwar nur vereinfacht abbilden, veranschaulicht aber klar, dass der grösste Teil der Tätigkeiten der Staatsanwaltschaft nicht in den Bedarfsindikator der BAK eingeflossen ist, bzw. dass massgebliche Leistungen anderer Organisationseinheiten (Polizei) nicht in die Datenerhebung mit eingeflossen sind. Nicht berücksichtigt wurden namentlich alle Einstellungen, Nichtanhandnahmen, Freisprüche ohne Massnahmen sowie sämtliche Übertretungsstrafbefehle, weil diese nicht in die Urteilsstatistik einfließen, welche von BAK genutzt wurde (vgl. Art. 3 der Verordnung über das Strafregister [SR 331]).

BAK ist von der Annahme ausgegangen, dass der von ihnen gewählte Bedarfsindikator, die Kosten im Bereich Rechtsprechung massgeblich beeinflusst. Wie in den vorstehenden Kapiteln dargelegt worden ist, ist diese Annahme mit Bezug auf die Staatsanwaltschaft/Jugend-anwaltschaft falsch. Die Kosten im Bereich Rechtsprechung – Staatsanwaltschaft/Jugend-anwaltschaft werden massgeblich von Art und Anzahl der zu bearbeitenden Straftaten beeinflusst, weshalb alle Erledigungsarten berücksichtigt werden müssen und nicht nur diejenigen, welche im Bedarfsindikator BAK abgebildet sind.

Das Projektteam hat daher bei den von BAK gewählten Vergleichskantonen eine Umfrage durchgeführt und die Staatsanwaltschaften der betroffenen Kantone gebeten, ihre Erledigungszahlen für das Jahr 2018 mitzuteilen. Die Fallerledigungszahlen der Jugendanwaltschaften wurden nicht erhoben, da sie sich von ihrer Grösse her grundsätzlich in einem eher untergeordneten Bereich bewegen und sich daher auf das Ergebnis nicht massgeblich ausgewirkt hätten.

Da die statistische Erhebung und Darstellung der Erledigungszahlen der Staatsanwaltschaften in der Schweiz nicht normiert ist – dies ganz im Gegensatz zur Polizeilichen Kriminalstatistik –, stellen auch die erhobenen Erledigungszahlen lediglich plausible Annäherungswerte mit einer gewissen statistischen Unschärfe dar. Nichtsdestotrotz sind sie geeignet, die Performance der einzelnen Staatsanwaltschaften im Vergleich annäherungsweise aufzuzeigen.

## Neue Berechnungen

In der Folge wurden mit den verfügbaren Daten aus dem Jahr 2018 verschiedene Berechnungen angestellt und das Kostendifferential neu ausgewiesen. In einer ersten Berechnung wurde der Nettoaufwand der einzelnen Staatsanwaltschaften/Jugendanwaltschaften in Korrelation zu den Erledigungen der Staatsanwaltschaften gebracht. Anschliessend wurde das Kostendifferential im direkten Vergleich zwischen den einzelnen Kantonen nach der Methodik von BAK (mit Gewichtung der Vergleichskantone) berechnet (ohne Einbezug der Polizei). Diese Berechnung ergab nicht nur ein Kostendifferential von lediglich noch CHF 2.49 Millionen, sondern zeigte auch, dass nur drei Vergleichskantone tiefere Kosten pro Erledigung ausweisen. Die vier weiteren Vergleichskantone weisen höhere Kosten je Erledigung aus.

Wenn man für die Berechnung den ungewichteten Durchschnitt verwendet (Grösse der Vergleichskantone hat keinen direkten Einfluss auf den Benchmark), wie auf Seite 9 beschrieben wurde, ergibt sich nur noch ein marginales Kostendifferential von 0.09 Millionen. Eine dritte Berechnung erfolgte zusätzlich durch Einbezug des Nettoaufwands der kantonalen Polizeikorps, woraus sogar ein Kostendifferential zu Gunsten des Kantons BL resultierte, nämlich CHF - 28.93 Millionen.

Auch bei diesen (neuen) Berechnungen konnten, wie auch in der BAK-Studie, die erheblichen organisatorischen Unterschiede in den Kantonen nicht finanziell ausgeschieden bzw. berücksichtigt werden. Gleiches gilt für diejenigen Aufgaben der Polizei, welche nicht den gerichtspolizeilichen Bereich betreffen. Dies, weil kein entsprechendes Zahlenmaterial vorhanden ist bzw. in vielen Bereichen auch gar nicht erhoben werden kann.

Es konnte somit aufgrund der Neuberechnungen im neu definierten Aufgabenfeld «Strafverfolgung» und mit einem Bedarfsindikator, welche umfassender ist, festgestellt werden, dass das Kostendifferential sehr viel geringer bzw. sogar zu Gunsten des Kantons Basel-Landschaft ausfällt, als jenes gemäss der BAK-Studie. Auch dieses Kostendifferential ist jedoch, gleich wie jenes der BAK, nicht gleichzusetzen mit einem Sparpotential. Zudem sind diese alternativen Berechnungen – wie auch die Berechnungen der BAK – mit Unschärfen verbunden.

## 3.4 Rechtliche Grundlagen

Bevor weitere Analysen oder Massnahmen vorgenommen wurden, wurde eine Auslegeordnung dazu gemacht, inwiefern überhaupt aufgrund der gesetzlichen Grundlagen ein potentieller Handlungsspielraum besteht.

Gemäss Art. 16 der Strafprozessordnung (StPO) ist die Staatsanwaltschaft für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich. Sie leitet das Vorverfahren, verfolgt Straftaten von Erwachsenen und erhebt gegebenenfalls Anklage. Die Staatsanwaltschaft hat zudem die Kompetenz, Strafverfahren einzustellen, mittels Strafbefehl oder Nichtanhandnahme zu erledigen oder an andere Kantone abzutreten. Die Staatsanwaltschaft ist zudem zuständig für die internationale Rechtshilfe. Aufgrund des sogenannten Verfolgungszwangs (Art. 7 StPO) haben weder Staatsanwaltschaft noch Polizei eine Opportunität bezüglich ihres gesetzlichen Auftrags (vorbehältlich Art. 8 StPO). Die Strafbehörden sind verpflichtet, ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt sind. Daraus folgt die Erkenntnis, dass der Aufwand, den die Staatsanwaltschaft betreiben muss, massgeblich von Art und Anzahl der Straftaten beeinflusst wird, mit welchen sie sich zwingend zu befassen hat und die sie nicht beeinflussen kann.

Ein Strafverfahren ist zudem nach den gesetzlichen Vorgaben durchzuführen. Die Strafprozessordnung und das Strafgesetzbuch (Bundesgesetze) enthalten zahlreiche Bestimmungen, die auch auf der Kostenseite Auswirkungen zeigen und mehrheitlich kaum beeinflussbar sind. So schreibt das Bundesgesetz beispielsweise vor, dass eine beschuldigte Person,

welche die Amtssprache nicht versteht, den Anspruch auf einen Dolmetscher hat, der vom Staat zu bezahlen ist (Art. 68 StPO i. V. m. Art. 426 Abs. 3 lit. b StPO).

Die Kostenregelungen sehen im Weiteren vor, dass der Staat die Kosten trägt (Art. 423 StPO). Eine Kostenüberwälzung stellt die Ausnahme dar (Art. 426 StPO). Zudem sind, auch wenn grundsätzlich eine Überwälzung möglich ist, zahlreiche Kosten zwingend vom Kanton zu tragen (z.B. Dolmetscherkosten).

Es konnte somit festgestellt werden, dass der potentielle Handlungsspielraum aufgrund der gesetzlichen Vorgaben eher klein ist.

## 4 Ursachenanalyse

Im Rahmen der vertieften Auseinandersetzung mit der Thematik wurde ein möglicherweise bestehendes Einsparpotential im Bereich der Entschädigung von Anwälten, welche als amtliche Verteidigungen eingesetzt und somit vom Staat bezahlt werden, erkannt. Der diesbezügliche Aufwand bei der Staatsanwaltschaft ist hoch und tendiert nach oben. Es ist davon auszugehen, dass dies auch bei den Gerichten ein beträchtlicher Aufwandsposten darstellt. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass insbesondere mit gewissen Pauschalisierungen ein Einsparpotential generiert werden könnte. Dies ist aber keineswegs sicher und darf auch nicht dazu führen, dass keine wirksame Verteidigung mehr sichergestellt ist. Es müsste daher eine vertiefte Analyse stattfinden um hier schlüssige Ergebnisse zu erhalten. Massgebend ist diesbezüglich eine kantonsgerichtliche Verordnung (Tarifordnung für die Anwältinnen und Anwälte, SGS 178.112), weshalb die Zuständigkeit hierfür bei den Gerichten liegt.

Zur Verringerung des Nettoaufwands wurde zudem die Möglichkeit einer Erhöhung der Verfahrenskosten diskutiert, was sich auf die Ertragsseite auswirken würde. Allerdings ist hierzu festzustellen, dass die Verfahrenskosten in der jüngeren Vergangenheit (EP 2012/2014) bereits angehoben wurden und zudem das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu beachten ist, so dass eine allfällige weitere Steigerung der Verfahrenskosten ebenfalls nur nach einer vertieften Analyse allenfalls umgesetzt werden könnte. Hinzu kommt die Tatsache, dass höhere Verfahrenskosten nur dann den erwünschten Erfolg zeitigen, wenn die Kosten auch tatsächlich von den Betroffenen bezahlt werden. Soweit die Verfahrenskosten zu Lasten des Staates gehen, weil sie zu Folge Uneinbringlichkeit abgeschrieben werden müssen, bleiben die positiven Effekte aus.

Die höchste Ausgabenposition bei Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft betreffen den Personalaufwand. Es war damit naheliegend zu prüfen, ob ein diesbezüglicher Abbau realistisch wäre. Es wurde festgestellt, dass Abbau des Personals nur bei gleichzeitigem Leistungsabbau denkbar wäre. Aufgrund des im Strafprozessrecht bezüglich Verfahrensdauer geltenden Beschleunigungsgebots (Art. 5 StPO), wäre ein solcher jedoch problematisch. Eine Verletzung desselben zieht einerseits Strafrabatte nach sich, andererseits aber auch einen Mehraufwand und Mehrkosten, da mit vermehrten Beschwerden zu rechnen ist, wenn die Strafverfahren nicht so beförderlich wie möglich durchgeführt werden. Der Regierungsrat hat der Staatsanwaltschaft zusätzlich ehrgeizige Erledigungsziele<sup>2</sup> gesetzt, die bei einem Personalabbau nicht mehr erreicht werden könnten. Hinzu kommt, dass die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft im Gegensatz zu Staatsanwaltschaften in anderen Kantonen seit 2011 Stellen abgebaut hat, insbesondere auch im Zusammenhang mit den DIR-WOM Massnahmen (brutto 5.1 Stellen, netto 2.8 Stellen).

Kosten können auch dadurch optimiert werden, indem Prozesse und Strukturen überprüft und gegebenenfalls effizienter ausgestaltet werden. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass die Fachkommission «Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft» in ihrem Bericht vom 16. September 2019 (Ziff. 4.1, Seite 11) zu folgendem Schluss kommt:

---

<sup>2</sup> 60 Prozent aller Vergehen und Verbrechen sowie 80 Prozent aller Übertretungen mit bekannter Täterschaft müssen innerhalb eines Jahres erledigt werden

Die Staatsanwaltschaft ist insgesamt adäquat organisiert und verfügt über die notwendigen personellen und organisatorischen Ressourcen, um den ihr obliegenden Auftrag fach- und sachgerecht wahrnehmen zu können. Die von der Fachkommission überprüften Arbeitsinstrumente bilden des Weiteren taugliche Grundlagen zur Qualitätssicherung und des Controllings. Positiv hervorzuheben ist auch, dass es der Staatsanwaltschaft im vergangenen Jahr wiederum gelungen ist, die Anzahl der über dreijährigen Fälle zu reduzieren. Gesamthaft ist der Staatsanwaltschaft ein gutes Zeugnis auszustellen.

In der Analyse wurde im Weiteren festgestellt, dass der Bereich der Strafverfolgung sehr dynamisch ist. So kommt es immer wieder in rascher Abfolge zu Anpassungen, indem neue gesetzliche Grundlagen oder die Anpassung bestehender Bestimmungen für Umwälzungen sorgen, welche letztlich natürlich auch finanzielle Auswirkungen zeitigen. Hinzu kommt, dass Art und Umfang der zu bearbeitenden Delikte sowie Falleingangs- und Fallerledigungszahlen dynamisch sind und sich Entwicklungen im einen oder anderen Bereich umgehend auf das Kostendifferential auswirken. Zahlen (Staatsrechnungen oder Fallzahlen) bilden daher gerade im Bereich der Strafverfolgung eine Vergangenheit ab, die bereits heute keinen Bestand mehr hat. Dies betrifft natürlich alle Kantone gleichermaßen, wirkt sich aber je nach Kanton unterschiedlich aus. So hat beispielsweise die Annahme der Ausschaffungsinitiative Grenzkantone mehr belastet.

Weiter wurde diesbezüglich festgestellt, dass verschiedene Kantone – darunter auch solche, welche von BAK als Vergleichskantone im Rahmen dieses Projektes ausgesucht wurden – seit der BAK-Studie (Datenbasis aus dem Jahr 2015) ihre Organisationsstrukturen geändert, Personalaufstockungen bereits durchgeführt haben und/oder weitere planen.

Es konnte somit festgestellt werden, dass man bei einer rein finanztechnischen Betrachtungsweise Gefahr läuft, sich gar nicht mit aktuellen Zahlen zu befassen und basierend darauf Rückschlüsse zu ziehen und Massnahmen festzulegen, welche bereits zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung (weit) an der Realität vorbeizielten.

## **5 Erarbeitung von Massnahmen und weiteres Vorgehen**

Die Neuberechnung des Kostendifferentials, das dynamische Umfeld und der geringe gesetzliche Handlungsspielraum führten zur berechtigten Frage, ob eine Weiterverfolgung des Projekts überhaupt angebracht erscheint beziehungsweise ob der dafür notwendige Aufwand und der potentieller «Ertrag» dabei überhaupt in einem angemessenen Verhältnis zueinander stünden. Es setzte sich dabei jedoch rasch die Erkenntnis durch, dass eine generelle Aufgabenprüfung und die damit zusammenhängende Prüfung von Einsparmöglichkeiten und möglichen Effizienzsteigerungen grundsätzlich sinnvoll sind und dadurch auch der klare Auftrag des Gesetzgebers erfüllt wird (§ 11 des Finanzhaushaltsgesetzes). Der Ansatz, der dabei verfolgt werden sollte, sollte jedoch vermehrt prozessorientiert sein, insbesondere, wenn Kantonsvergleiche vorgenommen werden sollen. Die Kantone unterscheiden sich in Organisation, Schnittstellen, Abläufen und Prozessen so erheblich voneinander, dass ein direkter Vergleich rein aufgrund von Zahlen gar nicht möglich ist.

Den grundsätzlichen Auftrag, die Prozesse und Abläufe zu hinterfragen und dort, wo möglich zu optimieren, verfolgt die Staatsanwaltschaft seit 2011. So wurde die gesamte Organisationseinheit (OE) bereits mit der Einführung der Schweizerischen StPO im Jahre 2011 vollständig reorganisiert. Eine weitere umfassende Reorganisation erfolgte im Rahmen des Projektes «Stawa 2014». Aktuell wird die OE im Rahmen des Projektes «Stawa 2022Plus» einer erneuten, umfassenden Überprüfung unterzogen. Und schliesslich befasst sich das aktuell laufende und von der Sicherheitsdirektion ins Leben gerufene Projekt «Organisationsüberprüfung Staatsanwaltschaft – Polizei; Analyse der Schnittstellen» mit der Überprüfung der Schnittstellen zwischen den beiden Behörden. 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 inkl. Überprüfung der Personaldotation. Bis und mit 2020 wurden bei der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft

Stellen abgebaut – und dies inklusive der kürzlich durch den Landrat bewilligten Stellenerhöhung um 3.0 FTE-Stellen im Kontext zu Cybercrime sowie in Anbetracht einer stetig ansteigenden Arbeitslast aufgrund neuer Zuständigkeiten, zunehmenden administrativen Hürden in der Strafverfolgung und gleichzeitigem kontinuierlichen Abbau von «Altlasten»<sup>3</sup>.

Es erschien daher naheliegend, auch um Redundanzen zu vermeiden, der Sicherheitsdirektion den Auftrag zu erteilen, die generelle Aufgabenüberprüfung mit dem Ziel, Sparmöglichkeiten und/oder Optimierungsmöglichkeiten in den bereits hängigen Projekten weiterzuverfolgen und den Steuerungsausschuss PGA über die jeweiligen Ergebnisse zu informieren. Gleichzeitig wird der SID und der Staatsanwaltschaft der Auftrag erteilt zu prüfen, ob die Verordnung über die Verfahrenskosten bei der Staatsanwaltschaft allenfalls anzupassen ist.

---

<sup>3</sup> Im Rahmen der unterschiedlichen Massnahmen des Regierungsrates wurden bei der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft seit 2011 brutto 5.1 Stellen abgebaut. Wenn man neue Stellen für neue Aufgaben, Transfers und Umwandlungen berücksichtigt, ergibt sich ein Nettoabbau von 2.8 Stellen.