



Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft
Basel-Landschaft

Tätigkeitsbericht 2016

Staatsanwaltschaft

an den Regierungsrat und an die Justiz- und Sicherheitskommission zuhanden des Landrates Basel-Landschaft

vom 22. September 2017

Inhalt

1	In Kürze:.....	1
2	Einleitung	12
2.1	Auftrag und Kompetenzen der Fachkommission	12
2.2	Grundsätzliche Feststellungen	13
2.3	Arbeitsweise der Fachkommission	18
2.4	Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft	19
2.5	Bewirtschaftung der Geschäftskontrolle	23
3	Feststellungen aus den Inspektionen.....	26
3.1	Einhaltung des Beschleunigungsgebots.....	27
3.1.1	Grundsätze und Feststellungen	27
3.1.2	Anonymisierte Fallbeschreibungen zur Illustration.....	28
3.2	Mitteleinsatz/Wirtschaftlichkeit und Gesetzeskonformität der Abläufe.....	33
3.2.1	Anklagezahlen 2016	33
3.2.2	Fallerledigungen durch die Leitungsebene	36
3.2.3	Fallerledigungen durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte	49
3.2.4	Delegation von Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen an die Polizei	52
3.3	Pool-Modell	59
3.4	Untersuchungshypothesen bei Fahrlässigkeitsdelikten	60
3.5	Thematik der aussergewöhnlichen Todesfälle	65
3.5.1	Dokumentation der Entscheidungsprozesse vor Ort.....	65

3.5.2	Erteilung von Gutachteraufträgen	68
3.5.3	Pikettweisung.....	71
3.6	Mitteilungspflichten bei geheimen Überwachungsmaßnahmen	74
4	Anträge der Fachkommission	75

1 In Kürze:¹

(Beilage zum Tätigkeitsbericht 2016)

Aufgabe der Fachkommission

Die Fachkommission hat neben ihrer Funktion als Hilfsorgan der Regierung auch eine Informationspflicht gegenüber dem Landrat. Die Arbeit der Fachkommission steht somit im Spannungsfeld zwischen dem berechtigten Anliegen, das Vertrauen der Bevölkerung in eine gut funktionierende Justiz zu stärken und dem gesetzlichen Auftrag, die Grundlagen zu schaffen, damit eine mit grosser Macht ausgestattete Behörde effektiv und effizient durch den Regierungsrat beaufsichtigt werden kann. Auch ist die Fachkommission verpflichtet, den Gesetzgeber (Landrat) als Organ der Oberaufsicht auf mögliche Fehlentwicklungen anschaulich und frühzeitig hinzuweisen, und dies unabhängig von den Erwartungen der verschiedenen Akteure.

Vorgehensweise

Im Rahmen der diesjährigen Berichterstattung besprachen die Sicherheitsdirektion und die Fachkommission das Vorgehen und kamen überein, dass vor dem definitiven Bericht die Arbeiten der Fachkommission der Staatsanwaltschaft und der Sicherheitsdirektion nicht nur, wie bisher, zunächst in den Grundzügen mündlich vorgestellt werden. Die Staatsanwaltschaft und die Sicherheitsdirektion haben neu die Inspektions-

¹ Die folgenden Überlegungen der Fachkommission basieren auf langjährigen Gesprächen und Akteneinsicht. Dieses Jahr erfolgte neben Gesprächen auch eine breite und vertiefte mehrtägige Akteneinsicht (vgl. Kapitel 2.3).

ergebnisse in Form eines Arbeitspapiers der Fachkommission vorab schriftlich erhalten und konnten schriftlich sowie an gemeinsamen Sitzungen mit der Fachkommission auch mündlich Stellung nehmen.²

Das Studium von Verfahrensakten hat das zentrale Element der diesjährigen Inspektionstätigkeit der Fachkommission dargestellt. Dieses Vorgehen erklärt sich aus der Prämisse, dass nur eine vertiefte Analyse der Verfahrensakten geeignet erscheint, Feststellungen zu den im vorliegenden Bericht aufgeworfenen Fragestellungen, etwa hinsichtlich der tatsächlich gelebten Schnittstellenpraxis zur Polizei, zu ermöglichen. Um Erkenntnisse aus den zusätzlich mit der Leitung und einzelnen Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft durchgeführten Gesprächen gewinnen zu können, mussten durch vorgängige breite und vertiefte Analyse der Verfahrensakten entsprechende Grundlagen geschaffen werden.

Dabei stand die Überlegung im Vordergrund, dass Meinungsbildungen und Schlussfolgerungen gestützt hauptsächlich auf das Hörensagen erfahrungsgemäss in der Regel mit der Realität nicht identisch sind. Diese lässt sich nicht alleine durch Gespräche und einleuchtende Bekundungen, sondern insbesondere auch durch intensive Akten- und Dokumentenlektüre ergründen.

Empfehlungen

- Die personellen Ressourcen der Staatsanwaltschaft und die Schnittstellen zur Polizei sind durch eine unabhängige, nicht von der Sicherheitsdirektion ausgewählte und geleitete Expertenkommission (vgl. Antrag 1, S. 75) umfassend zu

² Im Einzelnen präsentiert sich dieser Ablauf wie folgt:

29.6.17: mündliches Vorstellen des Tätigkeitsberichts (als Arbeitspapier) bei der Staatsanwaltschaft

5.7.17: Vorstellen des Tätigkeitsberichts (als Arbeitspapier) bei der Sicherheitsdirektion

7.7.17: Zustellung des Arbeitspapiers an die Sicherheitsdirektion, zuhanden auch der Staatsanwaltschaft

28.7.17: Eingang der schriftlichen Mitberichte von Staatsanwaltschaft und Sicherheitsdirektion zu den Arbeitspapieren der Fachkommission

17.8.17: gemeinsame Sitzung von Sicherheitsdirektion, Staatsanwaltschaft und Fachkommission

4.9.17: gemeinsame Sitzung von Sicherheitsdirektion und Fachkommission.

überprüfen. Der Sicherheitsdirektion fehlt es an der notwendigen institutionellen Distanz.

- Die Geschäftskontrolle ist neu so zu bewirtschaften, dass sie als Führungsinstrument taugt und es erlaubt, im Amtsbericht Zahlen zu präsentieren, welche die effektive Geschäftsauslastung anschaulich abbilden (vgl. Anträge 2 und 3, S. 75 f.). Darüber hinaus würde eine verbesserte Fallkontrolle auch dazu beitragen, drohende Verletzungen des Beschleunigungsgebots frühzeitig zu erkennen und mehrfache Wechsel der Verfahrensleitung im Vorverfahren (welche die Fachkommission in einer bedeutenden Anzahl Fälle hat feststellen müssen), die im Widerspruch zur gesetzgeberischen Idee eines «Verfahrens aus einer Hand stehen», frühzeitig zu unterbinden (vgl. hierzu Kapitel 3.1.2).
- Die Delegation von Verfahrenshandlungen durch die Staatsanwaltschaft an die Polizei ist mittels einer internen Weisung der Ersten Staatsanwältin zu steuern (vgl. Antrag 4, S. 76). Hält sich die Staatsanwaltschaft an das Konzept der Strafprozessordnung (vgl. unten, S. 5 ff.), kann sie ihre Effektivität (das Richtige tun) und ihre Effizienz (richtig tun) steigern.
- Grössere Fallkomplexe sind durch geeignete organisatorische Vorkehrungen mit eigenen Mitteln prioritär zu behandeln (vgl. Antrag 6, S. 77).
- Sollte der Regierungsrat der Meinung sein, die im Kapitel 3.2.2 beschriebenen Fälle seien weitgehend als «ausgewählt» zu qualifizieren und somit durch die Leitungsebene *persönlich* zu führen, wird empfohlen, dem Landrat die Aufhebung des § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL zu beantragen (vgl. Antrag 5, S. 76).
- Auf eine Kompetenzerweiterung für Untersuchungsbeauftragte (UB) in Übertretungsstrafsachen ist im Rahmen der anstehenden Gesetzesrevision zu verzichten:

Begründung

Die Fachkommission empfiehlt gestützt auf die Ergebnisse der Inspektionsarbeiten, auf eine Kompetenzerweiterung für Untersuchungsbeauftragte (UB) in Übertretungsstrafsachen zu verzichten. Die Ergebnisse der diesjährigen Inspektionsarbeiten lagen der Justiz- und Sicherheitskommission im Zeitpunkt der Beratungen zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO BL) noch nicht vor. Die Fachkommission rät davon ab, ohne Kenntnis der Ergebnisse der hier

dringend geratenen Überprüfung der Mittel und Ressourcen der Staatsanwaltschaft sowie der Schnittstellen zur Polizei gem. Antrag Nr. 1 (vgl. S. 75) eine Ergänzung der EG StPO BL um einen neuen § 12a (Strafbefehle durch Untersuchungsbeauftragte) zu beschliessen.

Das Bundesgericht verlangt keine Gesetzesänderung

Um in dieser Frage offenbar vorhandene Missverständnisse auszuräumen, sei hier darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht den Kanton Basel-Landschaft **nicht** dazu verpflichtet hat, eine Strafbefehlskompetenz von UB in Übertretungsstrafverfahren ins Gesetz aufzunehmen.

Der Kanton Basel-Landschaft kann selbst entscheiden, ob er bei 39.5 Staatsanwaltsstellen und einer beachtlichen Zahl an Untersuchungsbeauftragten (64.8 UB-Stellen [Stand: Ende 2016]) zusätzlich mindestens 3 bis 5 «Staatsanwälte für Übertretungen» beschäftigen will. Dazu kommen mindestens 20 Vollzeitstellen bei der Hauptabteilung Kriminalitätsbekämpfung der Polizei, welche sich mit delegierten Untersuchungshandlungen der Staatsanwaltschaft beschäftigen.

Kurzum: Der Kanton Basel-Landschaft hätte im Falle einer Gesetzesänderung im Ergebnis de facto neu eine eigene Übertretungsstrafbehörde innerhalb der Staatsanwaltschaft und nebst übrigem Personal neu bis zu 44.5 Staatsanwaltsstellen, statt wie bisher 39.5. In diesem Zusammenhang ist nicht aus den Augen zu verlieren, dass die Schnittstellen zur Polizei zu optimieren sind, damit die Staatsanwaltschaft mehr Arbeiten selbst erledigen kann, statt diese unnötigerweise nach Verfahrenseröffnung an die Polizei zu delegieren. Die Polizei braucht diese Mittel selber.

Es stellt sich somit unweigerlich folgende Frage: Lassen sich diese Zahlen mit dem zu bekämpfenden Kriminalitätsvolumen und der Aufklärungsquote im Kanton Basel-Landschaft (im Vergleich mit den Nachbarkantonen) finanzpolitisch rechtfertigen? Diese Frage ist nach Auffassung der Fachkommission fundiert abzuklären, bevor Gesetzesänderungen in diese Richtung überhaupt spruchreif sein können.

Tätigkeit der Leitungsebene im operativen Bereich

Im Rahmen der vorgenannten Überprüfung ist zu vergegenwärtigen, dass die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft über eine Leitung mit 700 Stellenprozenten zuzüglich

Stabsmitarbeitende und Stellvertretungen verfügt. Diese Mittel werden insgesamt nur in bescheidenem Umfang für die Fallführung eingesetzt.

So hat sich in Gesprächen mit Leitenden Staatsanwälten herausgestellt, dass diese weiterhin bis zu geschätzt 70% der Arbeitszeit für Führungsaufgaben aufwenden und dementsprechend nur wenig Zeit für die persönliche Bearbeitung und Erledigung von Fällen zur Verfügung haben (vgl. die durch die Leitungsebene bearbeiteten Fälle, Kapitel 3.2.2). Dies ist für die Fachkommission nicht nachvollziehbar, zumal die Konsolidierungsphase nach Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 und nach dem Umzug bedeutender Teile der Staatsanwaltschaft in das Strafjustizzentrum (SJZ) im Sommer 2014 inzwischen abgeschlossen sein sollte.

Das Konzept der Schweizerischen Strafprozessordnung

Für das Verständnis des Tätigkeitsberichtes ist es sinnvoll, das grundlegende Konzept der heute geltenden Strafprozessordnung sowie die Rolle der Staatsanwaltschaft kurz darzustellen:

Die frühere Staatsanwaltschaft war bis Ende 2010 nur Anklagebehörde; die Strafuntersuchung war Aufgabe der Statthalterämter. Nur das Besondere Untersuchungsrichteramt für Wirtschaftsdelikte und Delikte im Bereich der organisierten Kriminalität arbeitete mit dem neuen Modell und vereinte Untersuchung und Anklage in der gleichen Behörde.

Mit ihrem Inkrafttreten vereint die neue Strafprozessordnung Untersuchung und Anklage für alle Deliktskategorien in einer Behörde. Dieses neue Modell ermöglicht es, das Strafverfahren gezielt zu führen und zu steuern und sich bei grösseren oder juristisch komplexen Fällen bereits bei der Verfahrenseröffnung zu überlegen, welche Tatbestände zu prüfen sind und die Untersuchung darauf zu konzentrieren.

Verfahren aus einer Hand

Dieses «Verfahren aus einer Hand» hat konsequenterweise zur Folge, dass die Staatsanwaltschaft die Beweiserhebungen grundsätzlich selbst durchführt (Art. 311 Abs. 1 StPO) und die Polizei im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung lediglich mit ergänzenden Ermittlungen und Einvernahmen beauftragt werden kann (Art. 312 Abs. 1 StPO). Diese Aufträge haben schriftlich zu erfolgen, in dringenden

Fällen kann die Staatsanwaltschaft jedoch auch mündliche Anweisungen geben, die nachträglich zu dokumentieren sind (Art. 77 StPO).

Die vor Inkrafttreten der StPO anzutreffenden generellen Ermittlungsaufträge an die Polizei (Praxis der alten Statthalterämter) sind somit nicht mehr zulässig.³ Dies bedeutet, dass vor allem nach der Verfahrenseröffnung konkrete Anweisungen an die Polizei zu erteilen sind. Die im Rahmen dieser Aufträge durch die Polizei vorzunehmenden Arbeiten sind möglichst genau zu umschreiben. Dies bedeutet, dass wenn die Staatsanwaltschaft Untersuchungshandlungen (vor allem Einvernahmen von beschuldigten Personen und Beteiligten, die sie auch selbst durchführen könnte und müsste) aus etwelchen Gründen an die Polizei delegiert, diese Aufträge den oben umschriebenen Standards zu genügen haben. Die wesentlichen Einvernahmen hat die Staatsanwaltschaft auf jeden Fall selber durchzuführen.

Zu diesem Zweck wurde die Staatsanwaltschaft im Kanton Basel-Landschaft nebst 39.5 Staatsanwaltschaftsstellen mit einer beachtlichen Zahl an Untersuchungsbeauftragten ausgestattet (vgl. hierzu oben).

Zweck des Konzepts der StPO ist, dass das Verfahren unter Führung des verfahrensleitenden Staatsanwalts aus einer Hand erfolgt. Gerade bei grösseren Fällen braucht es eine Strategie und die Leitung des Verfahrens durch die Staatsanwältin. Nicht umsonst wird in Ausbildungsmodulen immer wieder folgendes betont: «Die Strafuntersuchung beginnt mit dem Verfassen der Anklageschrift».

Realität im Kanton Basel-Landschaft entspricht nicht dem Konzept

Im Widerspruch zu diesem Konzept steht, dass im Kanton Basel-Landschaft (nicht nur in Verfahren zur Verfolgung von Betäubungsmittelkriminalität) teilweise standardisiert und serienweise Delegationen von Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen (vor allem Einvernahmen von beschuldigten Personen und Beteiligten nach Eröffnung der Untersuchung) an die Polizei stattfinden. Dies erfolgt weitgehend alleine gestützt auf Auftragserteilungen mittels multiple choice-Formular: «die Polizei wird in Anwendung von Art. 312 StPO beauftragt:

³ Vgl. die Botschaft zur Schweizerischen Strafprozessordnung, BBl 2006, 1265, Ziff. 2.6.3.2.

[x] zur Befragung der beschuldigten Person».

Allein gestützt auf Auftragserteilungen solcher Art werden durch die Polizei mehrfache Befragungen der beschuldigten Personen und der Beteiligten durchgeführt.

Die Polizei arbeitet somit in diesen Fällen unter Bindung bedeutender personeller Ressourcen anstelle der Staatsanwaltschaft weitgehend selbständig, wie sich aus den durch die Fachkommission konsultierten Akten ergibt. Über die so eingesetzten Ressourcen kann die Polizei in den Bereichen der Verfolgung der Holkriminalität (z.B. Menschenhandel, Geldwäsche, Schutzgelderpressung etc.) und zur Verbrechensbekämpfung sowie zur Täterschaftsermittlung nicht verfügen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass es im Kanton Basel-Landschaft Strafverfahren zur Verfolgung von organisierter Kriminalität und insbesondere zur Verfolgung von Menschenhandel etc. offenbar in Folge fehlender Ressourcen der Polizei praktisch nicht gibt (mit Ausnahme der schweren Betäubungsmitteldelinquenz).

Doppelspurigkeiten im Verfahren

Die Untersuchungsbeauftragten tragen nach Abschluss der polizeilichen Arbeiten die durch die Polizei erstellten Aktenstücke zusammen und führen (meist ausschliesslich) die Schlusseinvernahmen durch und/oder wiederholen aus teilweise unerfindlichen Gründen gar die von der Polizei bereits gestützt auf Art. 312 Abs. 1 StPO durchgeführten und somit vollends verwertbaren Einvernahmen. Diese (mit unnötigen Kosten verbundenen) Redundanzen innerhalb des Verfahrens sind nicht geeignet, zu einer Qualitätssteigerung beizutragen. Vielmehr führen diese Doppelspurigkeiten in der Regel zur unnötigen Aufblähung des Prozessstoffs. Auch gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass beschuldigte Personen und weitere Verfahrensbeteiligte nicht übermässig persönlich belastet werden. Die (mehrfache) Wiederholung von Einvernahmen verursacht nicht nur Unverständnis auf Seite der einvernommenen Personen, sondern eröffnet diesen auch die Möglichkeit, ihre Depositionen zu reflektieren und im Rahmen der nächsten Einvernahme anders zu präsentieren, dadurch Widersprüche zur vorherigen Einvernahme zu generieren und wiederum eine weitere Einvernahme nötig zu machen. Ausserdem werden dadurch seitens des Befragenden Anreize für Suggestionen geweckt und seitens des Befragten Möglichkeiten eröffnet, das Aussageverhalten den veränderten Beweisergebnissen anzupassen.

Eine exzessive Repetition von Einvernahmen ist Feind der Wahrheitsfindung und der Prozessbeschleunigung.

Umsetzung des Konzepts notwendig

Um an dieser Stelle keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Die Führung des Strafverfahrens durch die verfahrensleitende Staatsanwältin schliesst Delegationen von Beweiserhebungen an die Polizei nicht aus; sie müssen jedoch im Rahmen des Fallkonzepts der Staatsanwaltschaft und eingegrenzt auf die Klärung spezifischer Fragen erfolgen.

Wird die Konzeption des Gesetzgebers befolgt, arbeitet die Polizei immer unter klarer formeller Führung und der materiellen Steuerung der verfahrensleitenden Staatsanwältin. Wird sie hingegen nicht umgesetzt, führen Delegationen von beliebigen Untersuchungshandlungen zu Redundanzen und haben zur Folge, dass Einvernahmen teilweise nach Wochen, Monaten oder sogar Jahren durch die Staatsanwaltschaft wiederholt werden müssen.

Die Konzentration auf die Delegationsregeln der StPO wirkt sich zweifach aus: Zum einen werden grössere oder juristisch anspruchsvolle Fälle unter der Verantwortung und gestützt auf die formelle und materielle Regie der oder des Fallverantwortlichen konzeptkonform geführt und gesteuert. Und zum anderen schafft die Einhaltung des beschriebenen Grundkonzepts die Voraussetzungen dafür, dass bei der Staatsanwaltschaft die vorhandenen Personalressourcen effektiv (das Richtige tun) und effizient (richtig tun) eingesetzt sind. Ausserdem erhält die Polizei dadurch den Raum, ihre Ressourcen zielgerichtet auf klar definierte kriminalpolizeiliche Aufträge der Staatsanwaltschaft und namentlich auch auf die Verfolgung der Holkriminalität, die Prävention und die Kriminalitätsbekämpfung konzentrieren zu können.

Untersuchungsbeauftragte als ausserordentliche Staatsanwälte/-innen, Stabsmitarbeitende, Assistenten, Mediensprecher usw.

Grundsätzlich mag die Umwandlung der Funktion von Untersuchungsbeauftragten in andere Funktionen staatsanwaltschaftsintern der Entlastung der Leitung, der Erhöhung der Fallerledigungszahlen, der Weiterbildung, der Motivation usw. dienlich sein. Der Einsatz von Untersuchungsbeauftragten in anderen Funktionen führt aber zwangsläufig auch dazu, dass weniger Untersuchungsbeauftragte in ihrer eigentlichen – durch § 12 EG StPO BL vorgegebenen – Funktion verfügbar sind, was wiederum zu vermehrten Delegationen von Beweiserhebungen (v.a. nach Art. 312 Abs. 1 StPO) an die Polizei führt. Das Delegationswesen (Staatsanwaltschaft – Polizei) kann mangels hinreichender Bewirtschaftung der Geschäftskontrolle durch die Erste Staatsanwältin

nicht hinreichend kontrolliert und gesteuert werden. Es fehlt an einer einheitlichen, strukturierten, am Konzept der Strafprozessordnung orientierten Praxis, welche zudem Polizeimittel nicht unnötig beansprucht.

Anklagezahlen 2016 / Mehrbelastung

Eine fundierte Auseinandersetzung mit den Anklagezahlen für das Jahr 2016 hat ergeben, dass die auf den ersten Blick bedeutende Steigerung der Gesamtzahl der Anklagen nicht als eine signifikant gesteigerte Leistung als Resultat von effektiver Optimierung von Verfahrensabläufen dasteht (vgl. Kapitel 3.2.1).

Die im Weiteren durch die Staatsanwaltschaft hervorgehobene Mehrbelastung durch neue Aufgaben, so z.B. im Rahmen der Thematik der Landesverweisung (S. 6 ff. des Geschäftsberichts der Staatsanwaltschaft 2016) lassen sich, zumindest ohne weitere Abklärungen, mit den bisherigen Inspektionsergebnissen nicht in Einklang bringen und sind somit für die Fachkommission nicht nachvollziehbar (vgl. Kapitel 2.4).

Zum Bericht Brunner

Andreas Brunner wurde durch die Sicherheitsdirektion (SID) beauftragt, Fragen zum Pool-Modell und zur Personaldotation der Staatsanwaltschaft zu beantworten. Andreas Brunner hat mit den ihm durch die SID zur Verfügung gestellten Geldmitteln eine Überprüfung (nicht zu verwechseln mit einer fundierten Untersuchung, die er in seinem Bericht gerade nicht empfiehlt) vorgenommen.

Die Fachkommission hat gegenüber der SID ausführlich zur Methode und zu den Empfehlungen Stellung genommen. Auch gibt es zum Bericht eine schriftliche Stellungnahme der Polizei, welche die Fachkommission von der SID lediglich auszugsweise erhalten hat. Die Polizei wurde bei der Erstellung des Berichts Brunner nicht angehört. Der Berichterstatter führt in seiner abschliessenden Auflistung der von ihm befragten Personen keinen Vertreter der Polizei auf.

Die Fachkommission konnte leider keine weiterführenden Erkenntnisse aus dem Bericht Brunner gewinnen, da er grundlegende methodische Mängel aufweist:

Der Bericht stützt sich auf unvollständiges Zahlenmaterial und auf das Hörensagen von «ausgewählten» Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft. Er wurde ohne Kenntnis der Verfahrensakten erstellt. Auch wurde nicht verlässlich ergründet, wie gross das

Arbeitsvolumen der Polizei für Arbeiten ist, welche sie vor und insbesondere nach Verfahrenseröffnung von der Staatsanwaltschaft delegiert erhält. Ohne jedes Dokument einzeln eingesehen zu haben, kann mit Abfragen in der Geschäftskontrolle der Staatsanwaltschaft diesbezüglich nicht ansatzweise eine verlässliche Zahl ermittelt werden. Andreas Brunner konnte dies nicht wissen und gelangte deshalb zu fehlgeleiteten Schlüssen (vgl. zum Ganzen S. 55 f.).

Eine verlässliche Erhebung dieser Zahl ist umso bedeutender, weil die Staatsanwaltschaft aufgrund ihrer Personaldotation (namentlich mit Untersuchungsbeauftragten) und aufgrund ihrer Führungsrolle im Vorverfahren einen wesentlichen Teil dieser Arbeiten selbst ausführen könnte und müsste. An dieser Feststellung – *gegründet auch auf Aktenkenntnis* – ändert nichts, dass die Staatsanwaltschaft im Anschluss an die polizeilichen Einvernahmen weitere, teilweise repetitive Einvernahmen durchführt. Weil die Staatsanwaltschaft selber über eine beachtliche Anzahl Untersuchungsbeauftragter verfügt, sollten diese durch staatsanwaltschaftliche Delegationen gebundenen Polizeimittel nach Überzeugung der Fachkommission für Aufgaben insbesondere in den Bereichen der Verfolgung der Holkriminalität und zur Verbrechensbekämpfung im Generellen verwendet werden können.

Fahrlässigkeitsdelikte / aussergewöhnliche Todesfälle / Gutachteraufträge / Pikettweisung / geheime Überwachungsmaßnahmen

Vgl. hierzu insbesondere S. 61, 67, 69, 74 und 75.

Schlussbemerkung

Wie schon in den vier vorangegangenen Berichten geht es der Fachkommission auch in diesem Bericht darum, einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Staatsanwaltschaft ihre Tätigkeit in diesem hochsensiblen Bereich des staatlichen Handelns fortlaufend optimieren und der Regierungsrat seine Aufsicht effektiv wahrnehmen kann. Dies bedarf der gegenseitigen Offenheit. Diese Offenheit war für die Fachkommission immer weniger spürbar, ansonsten es nicht 6 Jahre nach Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung eines derart umfangreichen Berichts der Fachkommission bedurft hätte. Aufgrund dieser seit längerem spürbaren Entwicklung ist eine fruchtbare Zusammenarbeit im Interesse der Sache für alle Mitglieder der Fachkommission nicht mehr möglich. Das Potenzial an Entwicklungsmöglichkeiten scheint aus Sicht der Fachkommission ausgeschöpft. Deshalb haben sich Enrico Rosa und Hanspeter Uster dazu entschieden, sich für diese Aufgabe bei den kommenden Wahlen nicht mehr zur

Verfügung zu stellen. Beat Lanz ist per Ende Februar 2018 als Zivilgerichtspräsident zurückgetreten. Er wird ebenfalls aus der Fachkommission ausscheiden.

Im Bewusstsein, den gesetzlichen Auftrag bis zum Ende der Amtsperiode erfüllen zu wollen, haben die Mitglieder der Fachkommission ihre Inspektionsarbeiten trotz aller Herausforderungen zu Ende geführt. Respekt vor der Aufgabe und den Institutionen haben einen Rücktritt während laufender Amtsperiode und somit ohne Berichterstattung an den Landrat nicht zugelassen.

Im Hinblick auf die neue Amtsperiode soll dem Landrat die Möglichkeit eröffnet werden, alternative Aufsichtsformen zu prüfen.

Die Fachkommission dankt der Justiz- und Sicherheitskommission für das in ihrem Bericht vom 17. August 2017 (Nr. 2016-121) an den Landrat der Fachkommission gegenüber ausgesprochene Vertrauen. Auch dankt sie der Justiz- und Sicherheitskommission dafür, dass sie sichergestellt hat, dass die personelle Zusammensetzung der heutigen Fachkommission auch in der kommenden Amtsperiode unverändert hätte Bestand behalten können.

Der vorliegende Tätigkeitsbericht der Fachkommission betreffend die Staatsanwaltschaft wurde von der Fachkommission, wie auch alle vorangegangenen Berichte (auch unter dem Präsidium von Adrian Jent), einstimmig beschlossen.

2 Einleitung

2.1 Auftrag und Kompetenzen der Fachkommission

Hinsichtlich des Auftrags und der Kompetenzen der Fachkommission kann auf die Ausführungen in den vorhergehenden Tätigkeitsberichten der Fachkommission verwiesen werden.⁴ Während der Berichtsperiode sind die folgenden Personen als Mitglieder der Fachkommission im Amt:

1. **lic. iur. Enrico Rosa**, Vizepräsident des Kantonsgerichts Basel-Landschaft und Präsident der Strafrechtlichen Abteilung
2. **Dr. h.c. Hanspeter Uster**, selbstständiger Projektleiter im Justiz- und Sicherheitsbereich
3. **lic. iur. Beat Lanz**, Präsident des Zivilkreisgerichts Basel-Landschaft West und ehemaliger Statthalter

Der Fachkommission ist ein Aktuarat beigeordnet, das von **Prof. Dr. iur. Christopher Geth**, Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern, geführt wird. Der Aktuar wird in der Zeit vom 1. Mai 2017 bis zum 31. Dezember 2017 durch den stellvertretenden Aktuar, **Alexander Schorro, MLaw** vertreten. In ihrer Sitzung vom 6. Februar 2014 hat die Fachkommission für die laufende Amtsperiode Enrico Rosa zu ihrem Präsidenten bestimmt.

Das Verfahren im Zusammenhang mit dem Beizug der Fachkommission durch den Regierungsrat ist in § 5 Abs. 5 EG StPO BL geregelt, wonach die Fachkommission dem Regierungsrat und der Justiz- und Sicherheitskommission zuhänden des Landrats über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit berichtet und eventuelle Anträge für Massnahmen an den Regierungsrat stellt. Der Regierungsrat berichtet der Fachkommission und der Justiz- und Sicherheitskommission über die Umsetzung der Massnahmen. Die Fachkommission

⁴ Vgl. Tätigkeitsbericht der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft betreffend die Staatsanwaltschaft 2012 vom 28. August 2013, S. 4.

ist somit nicht eine rein regierungsrätliche Kommission. Sie ist auch eine Kommission, welche dem Landrat Bericht zu erstatten hat.

Zur diesjährigen Berichterstattung ist zusätzlich auf Folgendes hinzuweisen: Im Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) an den Landrat betreffend den Tätigkeitsbericht 2014/2015 der Fachkommission (S. 2) wurde vorgebracht, dass die Fachkommission ihrem Auftrag gemäss eher der «reinen Lehre» zuneige, während die Regierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten mit einer pragmatischen Umsetzung der Empfehlungen der Fachkommission agiere. Die Fachkommission hat deshalb beschlossen, im vorliegenden Bericht ganz besonders darauf zu achten, ihre Feststellungen in allgemein verständlicher und praxisnaher Weise vorzutragen und damit dem Anliegen der JSK zu entsprechen. Gleichzeitig möchte sie aber darauf hinweisen, dass sie weiterhin Wert auf juristisch fundierte Aussagen legt und auch im vorliegenden Bericht bei wenigen Themenkreisen nicht darum herumkommt, juristische Ausführungen vorwegzuschicken.

2.2 Grundsätzliche Feststellungen

Bereits im Tätigkeitsbericht 2014 / 2015 vom 13. Juni 2016 (S. 23 f.) gelangte die Fachkommission u.a. zur Feststellung, dass die Staatsanwaltschaft in den vergangenen Jahren (faktisch) mehrere zusätzliche Stellen mit staatsanwaltschaftlichen Funktionen generiert hat, obwohl der Landrat die Zahl der ordentlichen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen (inkl. Leitung) gestützt auf § 10 Abs. 2 des kantonalen Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung mit 39.5 Sollstellen festgelegt hat⁵ und dies u.a.:

1. durch die bis zum Urteil des Bundesgerichts vom 1. Februar 2016⁶ praktizierte bundesrechtswidrige Auslagerung der Unterschriftenkompetenz bei Strafbefehlen an Untersuchungsbeauftragte und Sachbearbeitende in Übertretungsstrafverfahren ohne genügende gesetzliche Grundlage;

⁵ Vgl. § 1 des Dekrets zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Dekret EG StPO), SGS 250.1.

⁶ BGer vom 1. Februar 2016, 6B_845/2015, E. 3.3.2 und E. 5.

2. durch die nach wie vor praktizierte Pikettordnung, welche den Untersuchungsbeauftragten auch im sog. «24 Stunden-Pikett» de facto staatsanwaltliche Funktionen überträgt und zwar auch dort, wo
 - a) die Staatsanwaltschaft aufgrund der Schwere des (möglichen) Deliktsvorwurfs und/oder der Komplexität der sich stellenden Sach- und Rechtsfragen am Tatort erscheinen und
 - b) die verfahrensleitende Staatsanwältin oder der verfahrensleitende Staatsanwalt die Leitung des Vorverfahrens ohne Verzug übernehmen und aufgrund einer vor Ort oder mindestens unmittelbar nach dem Tatgeschehen getroffenen Anklagehypothese die staatsanwaltschaftliche Untersuchung – unter Beizug der Untersuchungsbeauftragten und nötigenfalls auch der Polizei – aktenkundig persönlich instruieren bzw. leiten müsste;
3. und durch die Weiterbeschäftigung eines früheren ordentlichen Staatsanwalts als ausserordentlicher Staatsanwalt im Angestelltenverhältnis für Arbeiten einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwaltes in der Hauptabteilung WK sowie den Einsatz von externen wie auch von hausinternen ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, also mit Stellenprozenten, welche für Untersuchungsbeauftragte eingesetzt werden könnten. Diese wiederum könnten Arbeiten übernehmen, welche heute an die Polizei delegiert werden und deren Ressourcen beanspruchen; die Polizei könnte diese Mittel für Aufgaben insbesondere in den Bereichen der Verfolgung der Holkriminalität und zur Verbrechensbekämpfung im Generellen verwenden.

Im Weiteren war (nach breitem und vertieftem Aktenstudium) nach wie vor festzustellen, dass trotz des Willens des Landrates, eine zu anderen Kantonen vergleichsweise bedeutende Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (39.5 Sollstellen) für den Kanton Basel-Landschaft zu bestellen, um primär zu verhindern, dass Untersuchungsbeauftragte mit Kompetenzen ausgestattet werden, die eigentlich Staatsanwältinnen und Staatsanwälten vorbehalten sein sollten,⁷ das Hauptgewicht der Untersuchungsführung (selbst bei bedeutenden Fällen und nicht nur im Pikett) schwerpunktmässig nach wie vor bei den

⁷ Vgl. den Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat vom 29. März 2010, zur Vorlage Nr. 2010-060, 2.4.1.

Untersuchungsbeauftragten liegt, welche zudem nach eigenem Ermessen Ressourcen der Polizei (bis auf die Stufe Polizeiposten) mit (sog. ergänzenden) Ermittlungs- und Untersuchungsaufträgen (auch nach Art. 312 StPO) binden. Diese Feststellung gilt teilweise (auch) für Arbeiten, die durchaus aufgrund der vorhandenen personellen Ressourcen durch die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft ohne Delegation an die Polizei erledigt werden könnten.

Die Staatsanwaltschaft hat ausserdem Untersuchungsbeauftragten-Stellen, die mehrheitlich in die Lohnklassen 11/12 eingereiht sind, in andere Funktionen mutiert. Diese waren zuvor als Untersuchungsbeauftragte im Sinne von § 12 EG StPO BL tätig. So werden 360 Untersuchungsbeauftragten-Stellenprozente u.a. auch für die Medienarbeit der Staatsanwaltschaft sowie für weitere Stabsaufgaben aufgewendet.⁸ Die drei Medien-schaffenden stellen ausserdem einen 365 Tage-Pikettdienst sicher. Der ehemalige Leiter der Hauptabteilung Strafbefehle ist heute unter der Bezeichnung Untersuchungsbeauftragter (auch) Stabsmitarbeiter der Ersten Staatsanwältin. Hinzu kommt, dass andere Untersuchungsbeauftragte mit jeweils bedeutenden Pensen zusätzliche ständige Leitungs-Aufgaben (z.B. Coaching ihrer UB-Kolleginnen und -Kollegen in Vertretung der Poolstaatsanwälte [sog. UB mbA], Mitwirkung in Fachstellen usw.) oder zusätzliche befristete Aufgaben (z.B. Mitwirkung in Projekten und Arbeitsgruppen usw.) wahrnehmen. Eine genaue Auskunft, wie viele der 6'480 UB-Stellenprozente (Stand: Ende 2016) ausschliesslich für die Vornahme von Untersuchungshandlungen im Sinne von § 12 EG StPO BL eingesetzt sind und hierfür nach den vorgenannten Lohnklassen entschädigt werden, konnte die Staatsanwaltschaft nicht erteilen.⁹

Zum Mitteleinsatz, der Wirtschaftlichkeit der Abläufe und zur Qualität der Arbeit der Staatsanwaltschaft ist im Weiteren Folgendes festzustellen:

Im Geschäftsbericht 2016 (S. 7 f.) führt die Staatsanwaltschaft aus, dass die ihr im Rahmen der Thematik der Landesverweisung neu zukommenden Aufgaben in vielen Bereichen einen Mehraufwand generierten. Diese Annahme des Mehraufwands habe sich bereits im letzten Quartal des Jahres 2016 als zutreffend erwiesen. Die Schweizerische

⁸ Eine prozentuale Ausscheidung der Anteile eigentliche UB-Tätigkeit/Medienarbeit bzw. Stabstätigkeit konnte die Staatsanwaltschaft bei den betreffenden Mitarbeitenden nicht vornehmen.

⁹ Schreiben der Ersten Staatsanwältin an die Fachkommission vom 12. Juni 2017.

Staatsanwälte-Konferenz (SSK) gehe in ihren Schätzungen von einem Mehraufwand im Umfang von rund zwei bis drei zusätzlichen Staatsanwaltsstellen aus. Genauere Aussagen zu diesem Mehraufwand dürften Mitte des Jahres 2017 vorliegen.

Die Ausführungen der Staatsanwaltschaft zum Mehraufwand bei der Landesverweisung erhellen sich der Fachkommission nicht. Diese wären nur dann nachvollziehbar, wenn die Staatsanwaltschaft den Empfehlungen des Vorstandes der SSK folgen würde, was bislang nicht der Fall ist. Die Fachkommission hat festgestellt, dass sich der Mehraufwand der Staatsanwaltschaft im Untersuchungsbereich (u.a. Befragung zur Person [nach Vorlagen] und Einholung von Akten bei den Migrationsbehörden durch die Untersuchungsbeauftragten) in Grenzen hält. Der eigentliche Arbeitsaufwand besteht im Vertreten dieser Fälle vor Gericht. Die zeitintensivere Beurteilung und v.a. die schriftliche Begründung, ob ein Härtefall (bei der obligatorischen Landesverweisung) vorliegt sowie die Vornahme der Interessenabwägung bei der nicht obligatorischen Landesverweisung ist im Kanton Basel-Landschaft – aufgrund der aktuellen Praxis der Staatsanwaltschaft, sämtliche Fälle zur Anklage zu bringen – im Wesentlichen Sache der Gerichte.

Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen sowie

- a) mit Blick auf das publizierte Zahlenmaterial anderer Kantone sowie auf die Zahlen in den einschlägigen Statistiken des Bundesamts für Statistik,
- b) aufgrund der seit Jahren durch die Fachkommission aufgeworfenen kritischen Fragen im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit und Gesetzeskonformität der gewählten Arbeitsabläufe,
- c) der Bestrebungen, Untersuchungsbeauftragten weitere Kompetenzen (als sogenannte Untersuchungsbeauftragte mit besonderen Aufgaben, „UB mbA“ [im internen Organigramm einer Hauptabteilung „stellvertretende Poolstaatsanwälte“ genannt]), wie zum Beispiel Strafbefehlskompetenzen, zu erteilen und
- d) der (rechtlichen sowie die Ressourcen betreffenden) Fragestellungen an der Schnittstelle zur Polizei,

ist die Fachkommission nach wie vor davon überzeugt, dass die Personaldotation der Staatsanwaltschaft sowie der Polizei (soweit sie bis auf die Stufe Polizeiposten für die

Staatsanwaltschaft im Rahmen von delegierten Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen tätig ist) umfassend und ohne weiteren Verzug überprüft werden muss.¹⁰

Dies drängt sich umso mehr auf, weil es Strafverfahren zur Verfolgung von organisierter Kriminalität und insbesondere zur Verfolgung von Menschenhandel im Kanton Basel-Landschaft praktisch nicht gibt. Strafverfahren im Deliktsbereich Wirtschaftskriminalität werden nahezu ausschliesslich durch Anzeigen eingeleitet. Verfahren zur Verfolgung von Betäubungsmittelkriminalität und von Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz zählen durchaus zur Kategorie der Holkriminalität. Wären die Polizeikräfte nicht durch delegierte Einvernahmen der Staatsanwaltschaft derart gebunden, könnten mehr Ressourcen im Bereich der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung (z.B. organisierte Kriminalität im Generellen) eingesetzt werden.

Die Fachkommission erachtet es als erforderlich, die Ressourcen, den Output in quantitativer und qualitativer Hinsicht in Relation zu den eingesetzten Personalmitteln bei der Staatsanwaltschaft und der Polizei (im Schnittstellenbereich) sowie im Vergleich mit anderen Kantonen zu untersuchen. Diese Arbeiten haben durch eine unabhängige, nicht von der Sicherheitsdirektion ausgewählte und geleitete Expertenkommission zu erfolgen. Der Sicherheitsdirektion fehlt es an der notwendigen institutionellen Distanz.

Eine fundierte und professionelle Untersuchung der Mittel der Staatsanwaltschaft u.a. mit dem Ziel, die Effizienz und Effektivität der Arbeit dieser mit grosser Macht ausgestatteten Behörde im Verhältnis zu den aufgewendeten Personalmitteln (vor allem im Schnittstellenbereich zur Polizei) zu untersuchen, ist bis heute – auch nach Beizug eines externen Experten durch die Sicherheitsdirektion¹¹ – nicht durchgeführt worden. Dieser bislang einzige Kurzbericht zu dieser komplexen Thematik stützt sich im Wesentlichen auf in gleichsam eigener Sache abgegebene Bekundungen nicht repräsentativ ausgewählter Mitarbeitender der zu begutachtenden Staatsanwaltschaft. Er erfolgt ohne jegliche Kenntnisse von Verfahrensakten sowie ohne substantielle Beleuchtung der personellen Mittel und der Schnittstellen zur Polizei. In der Folge enthält er lückenhaft begründete Schlussfolgerungen, welche auf höchst fragmentarisch und objektiv unzureichenden Erhebungen

¹⁰ So bereits der Tätigkeitsbericht der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft betreffend die Staatsanwaltschaft 2014 / 2015, S. 23 ff.

¹¹ Bericht Andreas Brunner vom 27. April 2017.

basieren. Es ist hier aber auch zu betonen, dass dem Berichtverfasser die für eine fundierte Aufgabenerfüllung erforderlichen personellen und sachlichen Mittel nicht zur Verfügung standen.

Da die Fachkommission ihren gesetzlichen Auftrag seriös erfüllen wollte und folglich nicht darum herum gekommen ist, an der Notwendigkeit der Durchführung der Überprüfung der Personaldotation der Staatsanwaltschaft und der Polizei (im Schnittstellenbereich) festzuhalten, hat sie – auch weil die Zeit drängte – im Rahmen der diesjährigen Inspektion mit den vorhandenen zeitlichen und finanziellen Ressourcen eine erste Auslegeordnung unter Konzentration auf die Arbeitsauslastung der Leitungsebene, der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, der ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und der Untersuchungsbeauftragten sowie auf das Delegationswesen im Schnittstellenbereich zur Polizei vorgenommen.

2.3 Arbeitsweise der Fachkommission

Zu diesem Zweck hat die Fachkommission u.a. an insgesamt elf Tagen Inspektionsarbeiten (exkl. Vorbereitung und Nachbereitung) durchgeführt. Die Inspektionsarbeiten bestanden in diesem Jahr hauptsächlich aus intensivem Studium von Verfahrensakten. Die Akteneinsicht fand jeweils ohne Beisein von Vertretern der Staatsanwaltschaft in einem Büro des SJZ in Muttenz statt. Dabei wurden hauptsächlich Akten eingesehen, welche die Staatsanwaltschaft aktuell nicht für ihre Arbeit benötigte. Akten laufender Verfahren wurden rasch und mit der im Lichte ihrer Verfügbarkeit gebotenen Flexibilität eingesehen.

Im Rahmen der Inspektionen wurden auch Besprechungen mit Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft durchgeführt. Für die in der Regel eine bis zwei Stunden dauernde Gespräche wurden einzelne Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, v.a. der Leitungsebene (inkl. Stellvertreterinnen und Stellvertreter), der Hauptabteilung Strafbefehle, der Allgemeinen Hauptabteilung 3, der Hauptabteilung Betäubungsmittel/Organisierte Kriminalität und der Hauptabteilung Wirtschaftskriminalität beigezogen. Die Gespräche fanden in einem konstruktiven, durch Offenheit, Klarheit und einen vertieften fachlichen Austausch geprägten Rahmen statt. Besonders aufschlussreich war das Gespräch mit dem Leitenden Staatsanwalt und dem stellvertretenden Leitenden Staatsanwalt der Hauptabteilung BM/OK. Dieses zeichnete sich durch äusserst präzise und fundierte Beantwortung der Fragen der Fachkommission aus, wobei sich alle Angaben im Einklang mit der von

der Fachkommission geprüften Aktenrealität befanden. Zusätzlich wurden an zwei Terminen Gespräche mit der Ersten Staatsanwältin geführt und im Nachgang schriftliche Zusatzfragen gestellt. Auch sie beantwortete die gestellten Fragen.

Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass das Studium von Verfahrensakten das zentrale Element der diesjährigen Inspektionstätigkeit der Fachkommission darstellte. Dieses Vorgehen der Fachkommission erklärt sich aus der Prämisse, dass nur eine vertiefte Analyse der Verfahrensakten geeignet erscheint, Feststellungen zu den im vorliegenden Bericht aufgeworfenen Fragestellungen, etwa hinsichtlich der tatsächlich gelebten Schnittstellenpraxis zur Polizei, zu ermöglichen. Um Erkenntnisse aus den zusätzlich mit der Leitung und einzelnen Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft durchgeführten Gesprächen gewinnen zu können, mussten durch vorgängige breite und vertiefte Analyse der Verfahrensakten entsprechende Grundlagen geschaffen werden. Dabei stand die Überlegung im Vordergrund, dass Meinungsbildungen und Schlussfolgerungen gestützt hauptsächlich auf das Hörensagen erfahrungsgemäss in der Regel mit der Realität nicht identisch sind. Diese lässt sich nicht alleine durch Gespräche und einleuchtende Bekundungen, sondern insbesondere auch durch intensive Akten- und Dokumentenlektüre ergründen.

2.4 Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft

In diesem Kontext war (im Rahmen der diesjährigen Inspektion) darüber hinaus auch die von der Staatsanwaltschaft im Geschäftsbericht 2016 ausgewiesene überproportionale Steigerung der Anklagezahlen zu analysieren und die Frage zu beantworten, in welchem Umfang diese Zunahme zu einer effektiven Mehrbelastung an Arbeit für die ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und für die Leitung geführt hat.

Dabei war vorerst aufgrund der reinen Zahlen festzustellen, dass die Zahl der Anklagen (nach beschuldigten Personen; exkl. 11 Fälle im abgekürzten Verfahren) im Jahr 2016 von 203 Anklagen im Jahr 2015 auf beachtliche 256 Anklagen angestiegen ist.

Ebenfalls deutlich angestiegen ist die Anzahl der Anklagen nach Einsprachen gegen Strafbefehle (202 im Jahr 2016 gegenüber 167 im Jahr 2015 und 191 im Jahr 2014), wobei es sich, im Gegensatz zu Anklagefällen, die mittlere, grössere und grosse Fälle umfassen, bei den Einsprachen gegen Strafbefehle mehrheitlich um überschaubare Fälle

handelt, welche durch das Strafgericht in der Regel in Abwesenheit der Staatsanwaltschaft beurteilt werden.

In Bezug auf die in der Regel arbeitsintensiven Anklagefälle (Anklagen an die Dreier- und Fünferkammer des Strafgerichts) war festzustellen, dass das Mehr an Anklagen im Berichtsjahr 2016 (im Vergleich zum Jahr 2015) 28 Anklagen beträgt. 14 dieser arbeitsintensiven Anklagen wurden durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte vor Gericht vertreten.¹²

In Bezug auf die in der Regel wenig arbeitsintensiven Anklagefälle (Anklagen an das Präsidium des Strafgerichts) ist festzustellen, dass das Mehr an Anklagen im Berichtsjahr 2016 (im Vergleich zum Jahr 2015) 19 Anklagen beträgt. In 35 von 73 angeklagten Fällen war die Staatsanwaltschaft dispensiert und musste die Anklagen nicht vor Gericht vertreten. 7 Anklagen wurden durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eingereicht.¹³

Somit relativiert sich die auf den ersten Blick bedeutende Steigerung der Gesamtzahl der Anklagen. Sie deutet mithin nicht auf eine signifikant gesteigerte Leistung als Resultat von effektiver Optimierung der Verfahrensabläufe hin.

Das vorgenannte Zahlenmaterial konnte von der Fachkommission nur mit erheblichem Aufwand erhältlich gemacht werden. Zum Teil hat die Fachkommission beim Strafgericht ergänzende Auskünfte einholen müssen. Um inskünftig die tatsächliche Arbeitsauslastung der Staatsanwaltschaft rasch und zuverlässig einschätzen zu können, empfiehlt die Fachkommission, die Zählweise in der Statistik (Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft) wie folgt zu vereinheitlichen:

- Gliederung nach Verbrechen und Vergehen einerseits und Übertretungen andererseits
- Zählung der Strafbefehle nach beschuldigten Personen, anstatt nach Faszikeln

¹² Zahl gemäss Angaben des Strafgerichts Basel-Landschaft.

¹³ Zahl gemäss Angaben des Strafgerichts Basel-Landschaft.

- Zählung der Anklagen nach «eentlichen» Anklagen, anstatt nach beschuldigten Personen (werden z.B. drei Mittäter gemeinsam angeklagt,¹⁴ so wäre dies als eine Anklage zu erfassen, statt – wie bisher – als drei Anklagen). So zählt auch das Berufungsgericht des Kantonsgerichts seine Fälle. Grosse Fallkomplexe können mittels Fussnote unter Nennung der Anzahl beschuldigter Personen hervorgehoben werden.

Der Staatsanwaltschaft ist es unbenommen, zusätzlich ihre aktuelle Zählweise beizubehalten, um weiterhin die Vergleichbarkeit zu den Zahlen des Strafgerichts sicherzustellen.

Die Erste Staatsanwältin hat zur Begründung der bisherigen Wechsel in der Zählweise der Staatsanwaltschaft Folgendes ausgeführt:

«Nachdem es im Nachgang zur Publikation des ersten Geschäftsberichts der (heutigen) Staatsanwaltschaft (Geschäftsjahr 2011) zu Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit der Zahlen mit dem Amtsbericht des Kantonsgerichtes kam, wurde die Zählweise bei den Anklagen nach beschuldigten Personen mit Wirkung ab dem Geschäftsjahr 2012 weiter an diejenige der Gerichte angepasst: Zusatzanklagen wurden nicht mehr mitgezählt und Anklagen nach Einsprachen gegen Strafbefehle wurden auch dann gezählt, wenn diese nur zur Prüfung der Einspruchegültigkeit an das Strafgericht überwiesen wurden (s. FN 7, GB 2012, S. 6). Seit dem Geschäftsjahr 2013 werden die Zusatzanklagen jeweils als separate Anklageart ausgewiesen. Der Mehrjahresvergleich erfolgt jedoch aufgrund der besseren Vergleichbarkeit mit der Zeit vor 2011 in Anpassung an die Zählweise des Strafgerichts in den Amtsberichten des Kantonsgerichtes, immer ohne die Zusatzanklagen (vgl. den dortigen Titel).

Was die Anklagezahlen der „alten“ Staatsanwaltschaft für die Jahre 2009 und 2010 betrifft, so entstammen diese den jeweiligen Amtsberichten des Kantonsgerichts (2009: 151; 2010: 141; Anklagen inkl. Anklagen im abgekürzten Verfahren). Die „alte“ Staatsanwaltschaft publizierte selbst keine Amts- oder Geschäftsberichte.»

¹⁴ Vgl. Art. 29 Abs. 1 lit. b StPO.

Zu den Aussagen gegenüber den Medien zum Geschäftsbericht im Allgemeinen:

Im Rahmen der Vorstellung des Geschäftsberichts der Staatsanwaltschaft 2016 hat die Erste Staatsanwältin (auch) gegenüber den Medien¹⁵ u.a. Folgendes festgehalten:

- Mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen könne die Staatsanwaltschaft noch immer nicht alle Fälle innerhalb der gewünschten Zeit erledigen. Möglichkeiten weiterer Beschleunigung beständen darin, der Staatsanwaltschaft mehr Personal zur Verfügung zu stellen, anstatt weniger und damit eine Reduktion der Fallbelastung des einzelnen Staatsanwalts/der einzelnen Staatsanwältin zu erreichen.¹⁶
- Stelleneinsparungen könnten dazu führen, dass einerseits nicht mehr 80% aller Verfahren innerhalb eines Jahres erledigt werden könnten, sondern beispielsweise nur noch 20% der Verfahren und alle anderen Verfahren möglicherweise noch viel länger dauern könnten. Zum anderen könnten unzureichende Ressourcen dazu führen, dass Deliktsbereiche, die Holkriminalität darstellten, wie etwa Menschenhandel, mangels Ressourcen nicht mehr verfolgt werden könnten.¹⁷

Die Erste Staatsanwältin konnte der Fachkommission anlässlich der Sitzung vom 31. Mai 2017 nicht sagen, ob die 400 Stellenprozente, welche die Staatsanwaltschaft per 2019 einsparen soll, die Stellenprozente der Untersuchungsbeauftragten (welche ausschliesslich in der Strafuntersuchung tätig sind), des Kanzleipersonals oder des übrigen Personals (Stab, Medien, Informatik etc.) betreffen werden.¹⁸ Die Anzahl der 3'950 Stellenpro-

¹⁵ Vgl. etwa Angela Weirich, Erste Staatsanwältin, im Interview mit Telebasel, abrufbar über: <https://telebasel.ch/2017/04/04/baselbieter-staatsanwaltschaft-2016-mit-neuem-anklagen-rekord/> (besucht: 15.6.2017)

¹⁶ Angela Weirich, Erste Staatsanwältin, im Interview mit Telebasel, 04:36 – 05:29.

¹⁷ Angela Weirich, Erste Staatsanwältin, im Interview mit Telebasel, 06:14 – 06:32; 07:30 – 08:00.

¹⁸ E-Mail der Ersten Staatsanwältin vom 2. Juni 2017: «[...] Im Rahmen des AFP wurde die Staatsanwaltschaft dazu verpflichtet bis 2019/2020 vier Stellen abzubauen. Es handelt sich um eine „rollende“ Planung. Bei geänderten Voraussetzungen sind Abweichungen in beide Richtungen denkbar. Der Abbau wird dabei in enger Rücksprache mit dem Sicherheitsdirektor im Rahmen des gesamten Budgets und der gesamten Planung der SID vorgenommen. Welche Stellen schlussendlich davon betroffen sein werden, steht zum heutigen Datum daher nicht fest.»

zente der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (inkl. Leitung) sollen durch die Stelleinsparungen nicht betroffen sein. Die Fachkommission kann folglich nicht nachvollziehen, weshalb sich die geplanten Stelleneinsparungen negativ auf die Verfolgung schwerer Kriminalität auswirken sollten. Denn wenn das Konzept der neuen StPO wie oben (In Kürze, S. 5 ff.) geschildert vollumfänglich gelebt wird, namentlich mit inhaltlich klar spezifizierten Delegationen, klären sich die Schnittstellen zur Polizei. Dann können im Bereich der Holkriminalität bei schwerer Kriminalität (z.B. Menschenhandel, qualifizierte Wirtschaftskriminalität, Schutzgelderpressung, Geldwäsche etc.) sehr wohl Personalmittel der Polizei und der Staatsanwaltschaft eingesetzt werden, ohne die Verfolgung der übrigen Straftaten zu vernachlässigen.

Die im Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft 2016 (S. 12 f.) dargelegte überproportionale Steigerung der Anklagezahlen ist aufgrund der oben dargestellten Detailauswertung durch die Fachkommission zu relativieren. Im Weiteren lässt sich die hervorgehobene Mehrbelastung durch neue Aufgaben der Staatsanwaltschaft, so z.B. im Rahmen der Thematik der Landesverweisung (S. 6 ff.), zumindest ohne weitere Abklärungen, mit den bisherigen Inspektionsergebnissen nicht in Einklang bringen und ist somit für die Fachkommission nicht nachvollziehbar.

2.5 Bewirtschaftung der Geschäftskontrolle

Um die im Geschäftsbericht ausgewiesenen Zahlen und die dazu gemachten Angaben der Ersten Staatsanwältin nachvollziehen zu können, ist, wie bereits dargelegt, umso mehr eine genaue Analyse der Schnittstellen zur Polizei (Personalaufwand der Polizei [bis auf die Stufe Polizeiposten] für durch die Staatsanwaltschaft an die Polizei delegierte Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen [auch nach Art. 312 StPO]) notwendig. Dabei ist nicht nur die Arbeitszuweisung der Staatsanwaltschaft an die Polizei als solche zu überprüfen, sondern auch die Rechtskonformität der Delegationen (vgl. unten, Kapitel 3.2.4). Weiter müssen auch der Umfang des Einsatzes ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Arbeitsbelastung der Leitungsebene (aufgeschlüsselt nach Aufgaben einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwaltes gemäss StPO und Aufgaben zur Führung der Behörde), der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und der Untersuchungsbeauftragten (im reinen Untersuchungsbereich gemäss § 12 EG StPO BL) in die Analyse miteinbezogen werden.

Um die Grundlagen für eine derartige Analyse zu schaffen, kam die Fachkommission nicht umhin, im Vorfeld zu den Inspektionen folgende Unterlagen anzufordern:¹⁹

1. Je einer Liste für die Jahre 2014, 2015 und 2016 für alle angeklagten Fälle unter Angabe des Datums der Anklageerhebung bzw. der Überweisung an das Gericht, unterteilt nach den folgenden Kriterien (unter separater Ausweisung von Anklagen im abgekürzten Verfahren):
 - a. Anklagen durch Festhalten am Strafbefehl gemäss Art. 355 Abs. 3 lit. a i.V.m. Art. 356 Abs. 1 StPO (unter Angabe, ob die Anklage vor den Schranken des Gerichts vertreten wurde oder nicht)
 - b. Anklage beim erstinstanzlichen Gericht gemäss Art. 355 Abs. 3 lit. d StPO (unter Angabe, ob die Anklage vor den Schranken des Gerichts vertreten wurde oder nicht)
 - c. „Originäre“ Anklagen an den Einzelrichter beim Strafgericht (ohne vorgängiges Strafbefehlsverfahren) (unter Angabe, ob die Anklage vor den Schranken des Gerichts vertreten wurde oder nicht)
 - d. Anklagen an die Dreierkammer
 - e. Anklagen an die Fünferkammer
2. Liste der Fallerledigungen 2016 durch die Erste Staatsanwältin, die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die a/o Staatsanwälte, aufgeteilt nach Verfahrenserledigungsart (nach Personen und nicht nach Faszikeln)
3. Liste der Fallerledigungen 2016 bei denen Vertreter der Staatsanwaltschaft (Erste StA, LStA, StA, a/o-StA) persönlich vor Gericht aufgetreten sind (getrennt nach Anlageverfahren, Einspracheverfahren und abgekürztem Verfahren; nach Personen und nicht nach Faszikeln).

Entgegen den Vorbringen der Staatsanwaltschaft, wonach die Bereitstellung dieser Informationen einen übermässigen Aufwand generiert habe, ist die Fachkommission, die über zwei Mitglieder verfügt, die in der kantonalen Justiz tätig sind und die Funktionen der Geschäftskontrolle Tribuna deshalb bestens kennen, der Meinung, dass sich die verlang-

¹⁹ Schreiben der Fachkommission an die Erste Staatsanwältin vom 11. April 2017.

ten Informationen (bei gehöriger und führungsorientierter Bewirtschaftung der Geschäftskontrolle) mit geeigneten Filtern innerhalb kurzer Zeit aus der Geschäftskontrolle entnehmen lassen müssten. Eine allenfalls notwendige Nachbearbeitung der aus der Geschäftskontrolle gewonnenen Daten sollte sich mit einer sinnvollen Eingrenzung auf einen bescheidenen Arbeitsaufwand beschränken müssen. Wird jedoch die Geschäftskontrolle Tribuna nicht entsprechend ihrer Möglichkeiten als Führungsinstrument bewirtschaftet, kann der deshalb seitens der Staatsanwaltschaft bei der Informationsbereitstellung entstehende Mehraufwand nicht dazu führen, dass sich die Fachkommission mit der Bereitstellung von weniger Informationen begnügt, als für eine fundierte Abklärung der aufgeworfenen Fragen notwendig sind. Die Anfragen der Fachkommission beschränken sich auf Datenmaterial aus der Geschäftskontrolle, welches Leitungspersonen von sich aus im Rahmen ihrer Führungsaufgabe regelmässig und rasch abrufen können sollten.

Die Fachkommission hat bereits in früheren Berichten auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Fallerfassung in der Geschäftskontrolle Tribuna hingewiesen.²⁰ Die führungsorientierte Fallerfassung im Tribuna ist ein Führungs- bzw. Steuerungsinstrument für die Erste Staatsanwältin, weil es anhand von regelmässigen und leicht abrufbaren Auswertungen möglich ist, die Gesamtarbeitsbelastung abteilungsübergreifend zu überwachen und gegebenenfalls durch das frühzeitige Ergreifen von geeigneten Massnahmen eine bessere Verteilung der Arbeitslast auf die Hauptabteilungen zu erreichen. Ebenso kann mittels führungsorientierter Bewirtschaftung kontrolliert werden, in welchem Umfang die jeweiligen Hierarchiestufen Aufgaben an die jeweils untergeordnete Hierarchiestufe delegieren und es kann verlässlich festgestellt werden, wie das Delegationswesen an der Schnittstelle zur Polizei durch die Untersuchungsbeauftragten gehandhabt wird. Auch würde eine derart optimierte Bewirtschaftung von Tribuna (mit einer einheitlichen und überschaubaren Zählweise) der Ersten Staatsanwältin eine vereinfachte Möglichkeit der Durchführung von hauptabteilungsübergreifenden Fallkontrollen bieten, welche sie, gemäss ihren Angaben, momentan aufgrund zu grossen Zeitaufwands nur selten durchführe (die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte würden die Fallkontrollen durchführen und der Ersten Staatsanwältin regelmässig Rückstände rapportieren). Eine verbesserte Fallkontrolle würde auch dazu beitragen, drohende Verletzungen des Be-

²⁰ So etwa im Tätigkeitsbericht der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft betreffend die Staatsanwaltschaft 2011, S. 21 f.

beschleunigungsgebots frühzeitig zu erkennen und mehrfache Wechsel der Verfahrensleitung im Vorverfahren (welche die Fachkommission in einer bedeutenden Zahl an Fällen hat feststellen müssen), die im Widerspruch zur gesetzgeberischen Idee eines «Verfahrens aus einer Hand» stehen, frühzeitig zu unterbinden.

3 Feststellungen aus den Inspektionen

Der vorliegende Tätigkeitsbericht der Fachkommission über das Jahr 2016 behandelt die folgenden Aspekte:

1. Einhaltung des Beschleunigungsgebots
2. Mitteleinsatz/Wirtschaftlichkeit und Gesetzeskonformität der Abläufe
 - Anklagezahlen 2016
 - Fallerledigungen durch die Leitungsebene
 - Fallerledigungen durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
 - Delegation von Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen an die Polizei
3. Pool-Modell
4. Untersuchungshypothesen bei Fahrlässigkeitsdelikten
5. Thematik der aussergewöhnlichen Todesfälle
 - Dokumentation der Entscheidungsprozesse vor Ort
 - Erteilung von Gutachteraufträgen
 - Pikettweisung
6. Mitteilungspflichten bei geheimen Überwachungsmaßnahmen

3.1 Einhaltung des Beschleunigungsgebots

3.1.1 Grundsätze und Feststellungen

Nach Art. 5 Abs. 1 StPO haben die Strafbehörden ein Strafverfahren unverzüglich an die Hand zu nehmen und ohne unbegründete Verzögerungen zum Abschluss zu bringen. Zu einer speditiven Beurteilung strafrechtlicher Sachverhalte hat sich die Schweiz auch völkerrechtlich verpflichtet, vgl. Art. 6 Abs. 1 EMRK und 14 Abs. 3 IPBPR (UNO Pakt II).

Das Bundesgericht unterscheidet zwischen zwei Verletzungsarten des Beschleunigungsgebots: Zum einen kann es verletzt sein, wenn die Gesamtdauer des Strafverfahrens völlig unverhältnismässig ist. Eine Verletzung des Beschleunigungsgebots ist zum anderen anzunehmen, wenn zwar die Gesamtdauer des Verfahrens nicht übermässig lange erscheint, die Verfahrensverzögerung aber auf einer ungerechtfertigten Untätigkeit einer in das Strafverfahren involvierten Strafbehörde beruht. Als Beispiele im Bereich des Vorverfahrens lassen sich u.a. anführen: Verzögerungen in der polizeilichen Ermittlung oder bei der Vornahme von (staatsanwaltschaftlichen) Beweisabnahmen, Verzögerungen beim Erlass von Strafbefehlen und/oder Einstellungen sowie Verzögerungen bei der Anklageerhebung. Um unnötige Verfahrensverzögerungen zu vermeiden, sind Strafbehörden verpflichtet, die Aufbauorganisation sowie die Prozessabläufe so zu gestalten, dass Strafverfahren in angemessener Zeit durchgeführt und zum Abschluss gebracht werden können. Arbeitsüberlastung oder Probleme bei der Verfahrensorganisation sind grundsätzlich nicht ausreichend, um eine überlange Verfahrensdauer zu rechtfertigen.

Im Vorfeld der Inspektionen hat die Fachkommission mit Schreiben vom 15. Februar 2017 eine Tribuna-Fallliste aller zum 31. Dezember 2016 hängigen (inkl. der gerichtshängigen) Verfahren, mit Eingangsdatum vor dem 1. Januar 2013 angefordert. Aus der, mit Schreiben der Staatsanwaltschaft vom 29. März 2017 der Fachkommission zur Verfügung gestellten, 75 Datensätze umfassenden Liste, wählte die Fachkommission 43 Fälle zur Einsichtnahme aus. Zusätzlich kündigte die Fachkommission mit Schreiben vom 11. April 2017 an, in die Verfahrensakten sieben weiterer Fälle Einsicht nehmen zu wollen. Auch wurde Einsicht in Fälle genommen, welche zwischenzeitlich beim Gericht hängig waren bzw. sind.

Im Rahmen der Inspektionen wurde folglich ein grosser Teil der unerledigten (zum 31. Dezember 2016 hängigen) **Fälle mit Eingangsdatum vor dem 1. Januar 2013** unter Einsicht in die Verfahrensakten geprüft.

In der Mehrzahl der von der Fachkommission eingesehenen Fälle droht die Feststellung der Verletzung des Beschleunigungsgebots durch ein Gericht bzw. erscheint der Fachkommission eine solche wahrscheinlich.

Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass die Staatsanwaltschaft die «Altlasten» zu einem beachtlichen Teil abbauen konnte.

3.1.2 Anonymisierte Fallbeschreibungen zur Illustration

Im Rahmen der Prüfung einer möglichen Verletzung des Beschleunigungsgebots hat die Fachkommission u.a. auch in die Verfahrensakten dreier grösserer Verfahrenskomplexe Einsicht genommen:

In einem dieser Verfahrenskomplexe war festzustellen, dass die Verfahrensleitung in Anwendung von Art. 29 Abs. 1 StPO auch ältere hängige Verfahren betr. eine der beschuldigten Personen in den Verfahrenskomplex aufgenommen hat, bei denen die Untersuchung bereits abgeschlossen war und dementsprechend vor Aufnahme in den Fallkomplex ein Strafbefehl hätte ergehen können und müssen. Erschwerend kam hinzu, dass die Fälle zwischen Abschluss der Untersuchung und ihrer Aufnahme in den Verfahrenskomplex monatelang unbearbeitet liegen geblieben waren. Sowohl das Miteinbeziehen vorher abzuschliessender Fälle in einen grösseren Fallkomplex über Art. 29 Abs. 1 StPO (der nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung u.a. auch der Prozessökonomie dienen soll²¹) als auch das Verstreichenlassen mehrerer Monate ohne Vornahme weiterer Verfahrenshandlungen ist unter dem Gesichtspunkt des Beschleunigungsgebots problematisch. Gleichzeitig hat sich bei der Einsichtnahme in die Verfahrensakten dieses Verfahrenskomplexes und dem daran anschliessenden Gespräch mit dem fallführenden

²¹ Vgl. BGer vom 16. Mai 2017, 1B_467/2016, E. 3.2.

Staatsanwalt aber auch herausgestellt, dass sich die insgesamt lange Dauer des Verfahrens (bisher ca. 3 Jahre) aus aufsichtsrechtlicher Sicht plausibel begründen lässt. Das Verfahren steht bei der Staatsanwaltschaft gemäss ihren Angaben unmittelbar vor dem Abschluss.

Beim zweiten und dritten der von der Fachkommission eingesehenen grösseren Verfahrenskomplexe droht klarerweise die Feststellung der Verletzung des Beschleunigungsgebots durch ein Gericht.

Beim zweiten Fallkomplex waren mehrere längere Perioden ungerechtfertigter Untätigkeit seitens der Verfahrensleitung sowie eine übermässige Gesamtdauer des Verfahrens festzustellen.

Beim dritten Verfahrenskomplex resultiert die drohende Verletzung des Beschleunigungsgebots hauptsächlich daraus, dass die Verfahrensleitung aus verschiedenen Gründen vier (!) mal wechselte und sich dementsprechend vier Personen in die umfangreichen (ca. 50 Bundesordner umfassenden) und unübersichtlich strukturierten Akten einarbeiten mussten bzw. müssen. In der Verfahrensplanung des betreffenden Fallkomplexes finden sich folgende Bemerkungen (anonymisiert):

- «1. Zum Beginn der Ermittlungen im Juni 2011 durch die damalige Hauptabteilung Liestal der Staatsanwaltschaft BL, zuständig LStA A., StA B. [...] und UB D., sei hier auf die von der damals zuständigen UB D. erstellte Verfahrensplanung i.S. [...], Stand: 2013.
2. Das Verfahren [...] wurde zum umfangreichen Verfahrenskomplex [...] mit mehreren Beschuldigten.
3. Im Jahr 2014 wurden der Teilkomplex beinhaltend die diversen Strafverfahren gegen die Hauptbeschuldigten [...] innerhalb der Staatsanwaltschaft umverteilt und an StA E. übergeben. Vgl. dazu die Verfahrensplanung "Standard" i.A. [...]; letzter Eintrag aus dem Jahr 2015.
4. Im Jahr 2016 wurde der oben erwähnte Verfahrenskomplex mit einem Aktenumfang von 50 Bundesordner an die HA X übergeben; zuständig wurde der LStA F.
5. F. beginnt, sich intensiv in die recht unübersichtlich strukturierten Akten einzuarbeiten. Ebenfalls im Jahr 2016 schloss B. mehrere "Nebenverfahren" aus der Aktion [...] mit SB und ES ab. Details sind G. nicht bekannt.
6. Im Jahr 2016 wurde die für ein umfangreiches Verfahren verantwortliche verfahrensleitende StA der HA X krank. LStA F. übernahm stellvertretend die Verfahrensleitung für dieses Verfahren (mehrere Beschuldigte mit mehreren neuen Haftfällen). Ende 2017 stand fest, dass die ursprünglich zuständig gewesene StA leider krankheitshalber für mehrere Monate ausfallen würde und das Verfahren deshalb nicht weiterführen konnte. Also wurde LStA F., der

inzwischen beste Kenntnisse über besagtes Verfahren hatte, definitiv VL des Verfahrens. In der Folge musste der Verfahrenskomplex noch einmal auf eine neu VL (G.) umtragen.

7. *G. übernahm die umfangreichen Akten Ende 2016 und konnte einen Teil ihrer X%-Arbeitszeit dafür aufwenden, sich in den Verfahrenskomplex einzuarbeiten.*
8. *Bis heute, 2017, konnte sich G., auch auf der Grundlage der von F. und E. erstellten internen Arbeitspapiere, zumindest eine "Teilübersicht" verschaffen.»*

Die Fachkommission weist darauf hin, dass speziell bei grösseren Verfahrenskomplexen die Verfahrensführung so zu gestalten ist, dass es möglichst nicht zu Wechseln bei der verfahrensführenden Person kommt (Verfahren aus einer Hand). Auch besteht die Gefahr, dass grössere Verfahren, dadurch dass sie (unnötigerweise) längere Zeit unbearbeitet liegen bleiben, immer umfangreicher werden, indem etwa durch die Begehung weiterer Delikte oder durch Abtretungen von Verfahren durch andere Kantone weitere Teilverfahren hinzukommen, mit der Folge, dass diese Verfahren letztlich aufgrund ihres Umfangs äusserst schwierig zum Abschluss zu bringen sind. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, von Anfang an auch die Überlegung in die Verfahrensplanung mitaufzunehmen, dass gemäss Art. 30 StPO aus sachlichen Gründen (wobei die in Lehre und Rechtsprechung hierbei anerkannten Gründe insbesondere der Verfahrensbeschleunigung dienen²²) ausnahmsweise auch Verfahrensteile abgetrennt und separat abgeschlossen werden können.

Um für die Verfahrensdauer schädliche mehrfache Wechsel der Verfahrensleitung in grossen Verfahrenskomplexen zu unterbinden und drohende Verletzungen des Beschleunigungsgebots frühzeitig feststellen und entsprechende Massnahmen einleiten zu können, ist der Ersten Staatsanwältin zu empfehlen, unter entsprechendem Einsatz der Geschäftskontrolle Tribuna als Führungsinstrument, abteilungsübergreifend entsprechende Kontrollen durchzuführen und in den Geschäftsleitungssitzungen die Steuerung der priorisierten Verfahren regelmässig zu traktandieren. Durch diese Massnahmen kann auch sichergestellt werden, dass die Verfahren gemäss dem in der Strafprozessordnung vorgesehenen System geführt werden.

²² Vgl. URS BARTETZKO, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, BSK StPO, Art. 30 StPO N 3 ff. sowie FINGERHUTH/LIEBER, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., Art. 30 N 2 ff.; BGer vom 16. Mai 2017, 1B_467/2016, E. 3.2.

Die Fachkommission ist im Rahmen der Akteneinsicht ferner auf weitere Fälle gestossen, die (nicht nur) unter dem Aspekt des Beschleunigungsgebots besonderer Erwähnung bedürfen:²³

Der beschuldigten Person werden in einem ersten Fall gemäss dem chronologischen Deliktsverzeichnis folgende Delikte in folgenden Zeiträumen zur Last gelegt:

- 2011 – 2012: Straftaten gegen die sexuelle Integrität
- 2012: schwere Straftaten gegen die sexuelle Integrität
- 2012: Straftat gegen die sexuelle Integrität
- 2012 – 2014: schwere Straftaten gegen die sexuelle Integrität
- 2013 – 2014: Straftat gegen die sexuelle Integrität
- 2015: Straftat gegen die sexuelle Integrität
- 2016 – 2017: Straftat gegen die sexuelle Integrität

Vorab ist auf die unübersichtlich strukturierte Aktenordnung hinzuweisen, die auf Anhieb nicht nachvollziehbar erschien. Die fallführende Staatsanwältin hält unter der Rubrik «Ausstehende Verfahrenshandlungen» denn auch Folgendes fest:

«Aktenordnung, erneutes Studium der vollständigen Akten, Vorladung des Beschuldigten, Durchführung der Einvernahme zur Person, Abklärung finanzieller Verhältnisse, Durchführung der Schlusseinvernahme, evtl. Einholen eines ergänzenden/aktuellen Gutachtens, Rotulation Akten, Versand Schlussmitteilung und Akteneinsicht, Abarbeiten allfälliger Beweisanträge, Anklageerhebung, voraussichtlicher Abschluss August 2017.»

Was die Verfahrensführung anbelangt, so ist das Verfahren nach mehr als 6 Jahren (!) nicht wirklich geleitet worden: Das psychiatrische Gutachten über die begutachtete Person wurde im Jahr 2014 in Auftrag gegeben und liegt seit 2015 vor. Es hält fest, dass Rückfallgefahr besteht, und zwar für Taten nach Art und Umfang wie die der beschuldig-

²³ Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes wird auf die Angabe der Dossiernummern verzichtet und werden die Sachverhalte leicht modifiziert.

ten Person bereits vorgeworfenen. Zu erwarten seien schwere Straftaten gegen die sexuelle Integrität. Das hohe Rückfallrisiko lasse sich nur durch eine deliktsorientierte Therapie mittelfristig verringern.

Seit 2014 stehe in diesem Verfahren kein Untersuchungsbeauftragter mehr zur Verfügung. Die weitere Delinquenz erhöhe den Ermittlungsaufwand für die Polizei beträchtlich; sie führe zudem bis auf eine alle Einvernahmen durch, gestützt auf allgemeine Delegationsverfügungen der Staatsanwaltschaft (vgl. dazu auch unten, Kapitel 3.2.4).

Wie in solchen Fällen notwendig, habe die Polizei die sichergestellten Daten (Internet, Mobiltelefon) ausgewertet und entsprechende Berichte und Dokumentationen vom März 2014, August 2014, August 2015 und Januar 2017 der Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellt.

Gerade angesichts der Rückfälle und der im Gutachten festgestellten Rückfallgefahr wäre seit längerem eine hohe Priorisierung angezeigt gewesen, spätestens nach der ersten schweren Straftat gegen die sexuelle Integrität.

In einem weiteren Fall²⁴ gestaltet sich der Sachverhalt wie folgt:

Zwei beschuldigte Personen (Beschuldigte 1 und 2) dringen im Jahr 2011 zweimal unbefugt in ein Geschäft ein und entwenden Waren im Wert von mehreren Zehntausend Franken. Das Diebesgut wird im Anschluss an die Diebstähle jeweils in die Wohnung einer Drittperson (Beschuldigte 3, der Hehlerei beschuldigt) verbracht und dort versteckt gelagert. In der Folge wird das Diebesgut an Drittpersonen (Beschuldigte 4 bis 7, der Hehlerei beschuldigt) weitergegeben bzw. weiterverkauft.

Die Beschuldigten 1 und 2 werden Ende 2011 vorläufig festgenommen und 2 Tage später wieder entlassen. Ebenso u.a. der Beschuldigte 3. Ende 2011 wird das Verfahren gegen die beschuldigten Personen 1 bis 4 wegen Diebstahls eröffnet, wobei gleichzeitig (in der Eröffnungsverfügung) ein globaler «Ermittlungsauftrag» an die Polizei gestützt auf Art. 312 StPO erteilt wird. Erst Ende September 2015 werden die Strafverfahren gegen die Beschuldigten 1 und 2 auf den Tatbestand des Hausfriedensbruchs ausgedehnt. Gegen die der Hehlerei beschuldigten Personen werden im 2012 und im 2014 Verfahren

²⁴ Der Fall wurde öffentlich verhandelt und es wurde in den Medien darüber berichtet.

eröffnet. Ab Ende 2011 bis Mitte des Jahres 2012 wird pro beschuldigter Person eine Vielzahl von Einvernahmen durch die Polizei gestützt auf die durch die Staatsanwaltschaft pro beschuldigter Person erlassene Globaldelegation durchgeführt. In demselben Zeitraum führt auch die Staatsanwaltschaft vereinzelte Einvernahmen durch. Im Februar, April, Mai und Juni 2012 ergehen weitere Ermittlungsaufträge nach Art. 312 StPO an die Polizei zur Befragung der beschuldigten Personen. Erst in der zweiten Jahreshälfte 2014 führt die Staatsanwaltschaft wieder Einvernahmen mit den beschuldigten Personen durch. Im Jahr 2016 werden Strafbefehle erlassen bzw. im August 2016 wird Anklage erhoben.

Auch in diesem Fall ist demnach festzustellen, dass die Polizei ohne aktenkundige Führung durch die Staatsanwaltschaft den Fall weitgehend selbständig untersucht hat. Die Staatsanwaltschaft hat den Fall aus Gründen, die sich anhand der Akten nicht nachvollziehen lassen, nach den im Jahr 2012 weitgehend abgeschlossenen Arbeiten der Polizei erst im Jahre 2016 durch Strafbefehl bzw. Anklage zum Abschluss gebracht.

Die von der Staatsanwaltschaft vorgebrachten Erklärungen ändern nichts an der Einschätzung der Fachkommission, auch nicht der Einwand, es habe seitens der Anwaltschaft keine Dramatisierung der Verfahrensdauer stattgefunden, sondern die Anwaltschaft hätte «nüchtern» eine angemessene Strafreduktion beantragt.

3.2 Mitteleinsatz/Wirtschaftlichkeit und Gesetzeskonformität der Abläufe

3.2.1 Anklagezahlen 2016

Wie eingangs erwähnt, hatte die Fachkommission anlässlich der diesjährigen Inspektionen auch die von der Staatsanwaltschaft im Geschäftsbericht 2016 ausgewiesene überproportionale Steigerung der Anklagezahlen zu analysieren.

Um Anhand der Anklagezahlen gemäss dem Geschäftsbericht 2016 der Staatsanwaltschaft die effektive Arbeitsbelastung feststellen zu können, musste geprüft werden, wie viele der Anklagen an die Dreierkammer des Strafgerichts, wie viele an die Fünferkammer des Strafgerichts und wie viele an das Präsidium des Strafgerichts überwiesen wur-

den. Dies war notwendig, weil sich Kammerfälle von Umfang und Aufwand her erfahrungsgemäss deutlich von Präsidialfällen unterscheiden. So muss die Staatsanwaltschaft etwa in Kammerfällen die Anklage stets persönlich vor den Schranken des Gerichts vertreten, während in Präsidialfällen eine Dispensation möglich ist, wovon in einer grossen Zahl der Fälle auch Gebrauch gemacht wird.

Mit Schreiben vom 12. Juni 2017 übermittelte die Erste Staatsanwältin der Fachkommission die mit Schreiben vom 11. April 2017, S. 2 f., Ziff. 1 lit. a – e angeforderten Listen.²⁵

Da vorerst aufgrund eines zeitintensiven Meinungsaustauschs mit der Sicherheitsdirektion Unsicherheit darüber bestand, ob die Angaben bei der Staatsanwaltschaft zeitnah erhältlich gemacht werden können, ist die Fachkommission (auch) an das Strafgericht Basel-Landschaft gelangt, mit der Bitte, ihr die entsprechenden Zahlen zur Verfügung zu stellen. Dieser Bitte ist das Strafgericht mit Schreiben vom 13. Juni 2017 nachgekommen.

Die Angaben der Staatsanwaltschaft ergeben das folgende Bild (die Zahlen der Staatsanwaltschaft weichen marginal von den Angaben des Strafgerichts ab, weshalb hier ausschliesslich auf die Zahlen der Staatsanwaltschaft abgestellt wird):

Tabelle 1: Anklagezahlen spezifiziert 2016

2016	Anzahl	Auftritt	Dispens
Anklagen ans Präsidium	73	38	35
Anklagen an Kammern	206	206	-
Anklagen nach Einsprachen gegen Strafbefehle	86	7	-
Gesamt	365	251	35

²⁵ Vgl. oben, S. 24.

Tabelle 2: Anklagezahlen spezifiziert 2015

2015	Anzahl	Auftritt	Dispens
Anklagen ans Präsidium	54	22	32
Anklagen an Kammern	178	178	-
Anklagen nach Einsprachen gegen Strafbefehle	84	13	-
Gesamt	316	213	32

Tabelle 3: Anklagezahlen spezifiziert 2014

2014	Anzahl	Auftritt	Dispens
Anklagen ans Präsidium	45	20	25
Anklagen an Kammern	157	157	-
Anklagen nach Einsprachen gegen Strafbefehle	90	7	-
Gesamt	292	184	25

Die im Vergleich der Jahre 2016 und 2015 festzustellende Steigerung der Gesamtzahl der Anklagen an das Präsidium des Strafgerichts und an die Kammern des Strafgerichts (ohne Anklagen nach Einsprachen gegen Strafbefehle) um 47 Anklagen ist begrüssenswert.

Jedoch ist auch festzustellen, dass 19 dieser Mehranklagen an das Präsidium des Strafgerichts überwiesen wurden und dass sich die Staatsanwaltschaft in 35 der insgesamt 73 mit Anklage an das Präsidium des Strafgerichts überwiesenen Fällen dispensieren liess. 28 der 47 Mehranklagen wurden an die Dreier- und Fünferkammern des Strafgerichts überwiesen. Dabei ist aber festzustellen, dass 14 Anklagen an die Dreierkammer des Strafgerichts durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte überwiesen und vertreten wurden.

Im Hinblick auf diese Feststellungen relativiert sich die auf den ersten Blick bedeutende Steigerung der Gesamtzahl der Anklagen. Sie deutet mithin nicht auf eine signifikant gesteigerte Leistung als Resultat von effektiver Optimierung der Verfahrensabläufe hin.

3.2.2 Fallerledigungen durch die Leitungsebene

In § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL hat der Gesetzgeber festgehalten, dass die Erste Staatsanwältin bzw. der Erste Staatsanwalt in ausgewählten Fällen die Strafuntersuchung zu führen und Anklage beim Gericht zu erheben hat. Diese Vorschrift gilt – a maiore ad minus – auch für die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (Hauptabteilungsleitungen). Das ist auch die Meinung des Regierungsrats (vgl. RRB Nr. 446 vom 17. März 2015, S. 6). Der hinter dieser Bestimmung stehende gesetzgeberische Wille findet im Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat vom 22. Dezember 2008, zur Vorlage Nr. 2008/148: Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) und Verfassungsänderung (S. 5) anschaulich Ausdruck:

«Die Kommission wollte auch im Gesetz festgehalten wissen, dass die Erste Staatsanwältin oder der Erste Staatsanwalt ausgewählte Fälle zur Chefsache macht, in diesen Fällen also persönlich die Untersuchung leitet und gegebenenfalls Anklage erhebt. Damit soll auch sichergestellt werden, dass die Erste Staatsanwältin oder der Erste Staatsanwalt nicht nur persönlich Fälle von besonderer Bedeutung behandelt, sondern darüber hinaus auch regelmässig am Puls der Praxis bleibt.»

Der Einsatz der Leitungsebene der Staatsanwaltschaft (Erste Staatsanwältin, Leitende Staatsanwältinnen und Leitende Staatsanwälte) in Bezug auf die persönliche Fallführung war bereits in den früheren Tätigkeitsberichten der Fachkommission Thema. Auch hat die Fachkommission dem Regierungsrat bereits mehrfach (zuletzt im Tätigkeitsbericht 2014/2015, S. 34) beantragt, es sei die Leitungsebene anzuhalten, ausgewählte (Anklage-)Fälle persönlich zu bearbeiten und zum Fallabschluss zu bringen.

Im RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016 (S. 5) hat der Regierungsrat folgendes festgehalten:

«Der Regierungsrat hat sich bereits mehrfach zu diesem Thema geäußert, letztmals im RRB Nr. 446 vom 17. März 2015 (S. 6):

„§ 7 Buchstabe d des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung hält ausdrücklich fest, dass die Erste Staatsanwältin oder der Erste Staatsanwalt „in ausgewählten Fällen die Strafuntersuchung führt und Anklage vor Gericht erhebt“. Der Regierungsrat hat bereits früher festgestellt, dass diese Gesetzesbestimmung ebenso für alle Leitenden Staatsanwälte und die Leitenden Staatsanwältinnen gilt. Der Einbezug der Leitungsebene in die Bearbeitung und Erledigung von Fällen ist insbesondere unter dem Aspekt der Qualitätssicherung wesentlich. Der Regierungsrat erwartet, dass alle Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen in ausgewählten Fällen die Strafuntersuchung führen und der Erledigung zuführen.“

Diese Ausführungen des Regierungsrats sind nach wie vor gültig. Der Regierungsrat lädt die Staatsanwaltschaft ein, ihre entsprechenden Bemühungen weiterzuführen. Die konkrete Auswahl der „ausgewählten Fälle“ liegt in der Verantwortung der Leitung der Staatsanwaltschaft.»

In seiner Medienmitteilung vom 17. August 2016 hat der Regierungsrat hierfür folgende Formulierung gefunden:

«Wie schon in den Jahren zuvor verlangt die Fachkommission, dass die Leitungsebene der Staatsanwaltschaft ausgewählte Fälle persönlich bearbeitet. Der Regierungsrat erwartet, dass alle Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen neben ihren primären Führungsaufgaben weiterhin in ausgewählten Fällen die Strafuntersuchung führen und die Anklage vor Gericht vertreten, bzw. die ihnen zugewiesenen Verfahren zum Abschluss bringen.»

Wie einleitend erwähnt, geht es der Fachkommission im Berichtsjahr 2016 u.a. darum, im Hinblick auf die notwendige Durchführung der Überprüfung der Personaldotation der Staatsanwaltschaft und der Polizei (im Schnittstellenbereich) eine erste Auslegeordnung unter Konzentration u.a. auf die Arbeitsauslastung der Staatsanwaltschaft insgesamt vorzunehmen. Zur Beurteilung der Arbeitsauslastung der Leitungsebene muss neben der Erhebung der reinen Erledigungszahlen auch der Umfang und die Komplexität der von der Leitungsebene erledigten Fälle eruiert werden.

Um eine solche Prüfung zu ermöglichen, hat die Fachkommission, neben der Anforderung der Erledigungszahlen der Leitungsebene in ihrem Schreiben vom 11. April 2017 an die Staatsanwaltschaft,²⁶ die Erste Staatsanwältin anlässlich der Sitzung vom 3. Mai 2017 ersucht, eine Liste zu erstellen, aus welcher sich ergibt, welcher Leitende Staatsanwalt welche Fälle bearbeitet hat mit einem Kurzkomentar, weshalb die betreffenden Fälle als bedeutsam bzw. «ausgewählt» im Sinne des Gesetzes angesehen wurden.

Mit Schreiben vom 12. Juni 2017 liess die Erste Staatsanwältin der Fachkommission die mit Schreiben vom 11. April 2017 (Ziff. 2) angeforderten Erledigungszahlen (ohne Begründungen, weshalb die betreffenden Fälle als «ausgewählt» im Sinne von § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL qualifiziert wurden) zukommen. Gleichzeitig führte die Erste Staatsanwältin zur Frage der Qualifikation der «ausgewählten» Fälle Folgendes aus:

«Nach Rücksprache mit dem Sicherheitsdirektor wird kurz aufgeführt, nach welchen generellen Kriterien die Geschäftsleitung Fälle selbst untersucht. Es handelt sich dabei insbesondere um die folgenden (alternativ oder kumulativ):

- *Aktuelle Ressourcensituation*
- *Es müssen Ausfälle aufgefangen werden*
- *Es ergeben sich besondere Schwierigkeiten/Fragestellungen aufgrund von involvierten Personen oder aufgrund sich stellender Rechtsfragen*
- *Es betrifft einen Sachverhalt, mit welchem sich das Leitungsmitglied aktuell oder grundsätzlich schwerpunktmässig befasst*
- *Der zuständige Staatsanwalt muss aus unterschiedlichen Gründen vom Verfahren entlastet werden und eine Zuteilung an einen anderen ordentlichen StA fällt ausser Betracht*
- *Das Leitungsmitglied hat bereits Fallkenntnisse (z.B. aus einem damit zusammenhängenden Verfahren)*
- *Es handelt sich um einen Fall aus dem Pikett des Leitungsmitglieds*
- *Es handelt sich um einen Fall mit potentieller Öffentlichkeitswirksamkeit oder von politischer Tragweite»*

²⁶ Vgl. oben, S. 24, Ziff. 2 des Schreibens der Fachkommission vom 11. April 2017.

Die der Fachkommission mit Schreiben vom 12. Juni 2017 durch die Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellten Zahlen (die im Total mit den Zahlen des Strafgerichts mehr oder weniger übereinstimmen) für das Jahr 2016 sehen wie folgt aus:

Tabelle 7: Erledigungen durch Leitungsebene 2016 (nach beschuldigten Personen)

2016	Erste StA	HA 1	HA 2	HA 3	BM/OK	WK
Anklage	1	6	4	0	7	3
Strafbefehl	66	3	1	0	8	1
Einstellung	28	4	5	2	5	6
Nichtanhand- nahme	16	3	6	1	5	20
Gesamt	111	16	16	3	25	30

Die Betrachtung dieser Zahlen zeigt zunächst, dass die Anzahl der Anklagen durch die Leitungsebene (auch ohne Einbezug der Erledigungszahlen des Leiters der HA SB) im Vergleich zu den Berichtsjahren 2014/2015 zugenommen hat, was aus Sicht der Fachkommission zu begrüßen ist. Gleichzeitig ist aber wiederum festzuhalten, dass im Berichtsjahr die gleiche Zahl von Personen durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte angeklagt wurde, wie von den Mitgliedern der Geschäftsleitung (ohne Einbezug des Leiters der HA SB), nämlich jeweils 21 Personen. Die Erste Staatsanwältin hat eine qualifizierte Sachbeschädigung und einen Landfriedensbruch angeklagt.

Die Erledigungszahlen der Leitungsmitglieder (mit Ausnahme des Leiters einer Hauptabteilung) befinden sich im Mehrjahresvergleich auf vertretbarem bis gutem Niveau.

Besonders auffällig erscheinen die durch die Erste Staatsanwältin im Jahr 2016 unter anderem mittels Strafbefehl und Einstellungsverfügung erledigten 94 Fälle. Da sich die

Zahlen der 66 Strafbefehle und 28 Einstellungsverfügungen doch erheblich von den entsprechenden Zahlen der übrigen leitenden Personen abheben, hat die Fachkommission die Erste Staatsanwältin mit Schreiben vom 15. Juni 2017 um folgende weitere Angaben ersucht:

« [...] Zustellung einer Fallliste aus der insbesondere folgende Angaben ersichtlich sind:

1. Fallnummer (unter Beilage einer Tabelle, welche Auskunft darüber gibt, in welche Fallkategorie die entsprechenden Fallnummern einzuordnen sind)
2. Untersuchte Tatbestände
3. Name des/der Untersuchungsbeauftragten, der/die allenfalls die Untersuchung geführt hat
4. Erledigungsart

Die Fachkommission wird alsdann 10 Strafbefehle und 5 Einstellungsverfügungen rückmelden, in welche sie Einsicht nehmen möchte. Dabei genügt eine Einsichtnahme in die entsprechenden Strafbefehle und Einstellungsverfügungen ohne Beilage weiterer Akten. Diese 15 Dokumente können per Mail als PDF-Scans eingereicht werden. Die Dokumente brauchen nicht unterzeichnet zu sein, sie können direkt aus der Geschäftskontrolle entnommen und elektronisch übermittelt werden.

Die Fachkommission bittet Sie, ihr die ergänzenden Angaben und Unterlagen bis spätestens zum 20. Juni 2016 zuzustellen. Nach Erhalt dieser Unterlagen, insbesondere der Fallliste betr. Strafbefehle und Einstellungsverfügungen, wird die Fachkommission unverzüglich die 15 Fälle, in welche sie Einsicht nehmen möchte, rückmelden.»

Anlässlich der Inspektion vom 27. Juni 2017 liess die Erste Staatsanwältin der Fachkommission die gewünschte Fallliste zukommen. Dem beiliegenden Begleitschreiben ist Folgendes zu entnehmen:

«In der Beilage erhalten Sie nach Rücksprache mit dem Sicherheitsdirektor die Fallliste meine persönliche Fallerledigung im Berichtsjahr 2016 betreffend. Mit Bezug auf die bereits genannten Auswahlkriterien befinden sich darunter Fälle, welche aufgrund der Vakanz der Stelle des LStA bei der HA SB übernommen wurden, solche mit potentieller Öffentlichkeitswirksamkeit, solche, bei denen ich bereits über Fallkenntnisse verfügte und solche mit besonderen Fragestellungen bzw. mit einem Sachverhalt, mit welchem ich mich aktuell befasste.»

Aus dieser Liste wählte die Fachkommission nach dem Zufallsprinzip 17 Fälle zur Akteneinsicht aus und stellte gleichzeitig der Ersten Staatsanwältin frei, der Fachkommission

weitere Verfahrensakten von Fällen der abgegebenen Liste vorzulegen, die ihrer Ansicht nach als «ausgewählt» i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL zu qualifizieren sind.

Die Einsichtnahme in die durch die Fachkommission zufällig ausgewählten 17 Fälle ergab – tabellarisch dargestellt – das folgende Bild (die Sicherheitsdirektion erachtet die Bearbeitung der nachfolgenden Fälle durch die Erste Staatsanwältin als im Einklang mit § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL²⁷):

	Sachverhalt	Erledigung
Fall 1	Die beschuldigte Person überquerte bei Bahnhof X. Gleis 1. (Widerhandlung gegen das Eisenbahngesetz, EBG)	Strafbefehl (Busse)
Fall 2	Der beschuldigte Schiffsführer liess während des Löschens von Gasöl entgegen den Vorschriften Fenster und Türen offenstehen, obwohl er auf einer Prüfliste unterschriftlich bestätigt hatte, dass diese geschlossen seien. (Widerhandlung gegen das Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt)	Strafbefehl (Busse)
Fall 3	Aufgrund einer Panne gelangten wenige Liter Schmieröl in den Rhein. Dem Schiffsführer war keine Sorgfaltspflichtverletzung vorzuwerfen.	Einstellungs- verfügung

²⁷ «Das kantonale Gesetz enthält das Kriterium „bedeutsam“ ausdrücklich nicht. Massgebend für die Definition der „ausgewählten Fälle“ ist die Kriterienliste der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft (gemäss Schreiben der Ersten Staatsanwältin vom 12. Juni 2017 an die Fachkommission). Daraus geht hervor, dass Fälle (wozu auch „einfachere“ Fälle oder so genannte „Routinefälle“ gehören können) der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft zur Bearbeitung zugewiesen werden können, *um Ausfälle von Mitarbeitenden aufzufangen* (zum Beispiel infolge Krankheit, Militär, Mutterschaft) oder um der *aktuellen Ressourcensituation* auf der Staatsanwaltschaft Rechnung tragen zu können.»

	Sachverhalt	Erledigung
Fall 4	Drei Reifen eines Lieferwagens wiesen eine Profiltiefe von weniger als 1.6mm auf. Der Lenker des Lieferwagens wurde bestraft.	Strafbefehl (Busse)
Fall 5	Ein Schiffsführer hat die Schifffahrt behindert (Fahren ohne Schlepphilfe).	Strafbefehl (Busse)
Fall 6	Illegale Abfallentsorgung (Absperrmaterial wurde in einer Grüngutmulde entsorgt). Mangels Nachweis wurde das Verfahren eingestellt.	Einstellungsverfügung
Fall 7	Grobe Verletzung der Verkehrsregeln (Nichteinhalten des minimalen Sicherheitsabstands)	Strafbefehl (bedingte Geldstrafe und Busse)
Fall 8	Grobe Verletzung der Verkehrsregeln (Geschwindigkeitsüberschreitung von 33 km/h innerorts). Eingestellt nach Ausschreibung, da beschuldigte Person unbekanntem Aufenthalts.	Einstellungsverfügung zufolge Verjährung
Fall 9	Drohung Eingestellt nach Ausschreibung im Ripol, da beschuldigte Person unbekanntem Aufenthalts.	Einstellungsverfügung zufolge Verjährung
Fall 10	Nichtabgabe von ungültigen oder entzogenen Ausweisen oder Kontrollschildern trotz behördlicher Aufforderung. Einstellung mangels hinreichenden Nachweises vorsätzlicher Tatbegehung.	Einstellungsverfügung
Fall 11	Taxifahrer stellt sein Taxi auf einem Taxistandplatz ab, ohne dass sein Fahrzeug pflichtgemäss im Kanton BL als Taxi immatrikuliert ist.	Strafbefehl (Busse)

	Sachverhalt	Erledigung
Fall 12	Grobe Verletzung der Verkehrsregeln (Überschreitung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit auf der Autobahn um 36 km/h). Einstellung nach Ausschreibung im Ripol, da beschuldigte Person unbekanntem Aufenthalts.	Einstellung zufolge Verjährung
Fall 13	Anzeige einer beschuldigten Person gegen zwei Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft wegen Amtsmissbrauchs.	Nichtanhandnahmeverfügung
Fall 14	Üble Nachrede (Tatvorwurf: Jemanden zu bezichtigen, seine Kinder nicht gut zu erziehen).	Einstellungsverfügung nach Vergleich
Fall 15	Der Wirt eines Restaurants bewirtete einen Gast ohne dass eine Betriebsbewilligung für das Restaurant vorlag. Die Bewilligung war beantragt, jedoch noch nicht ausgestellt. (Widerhandlung gegen das Gastgewerbegesetz)	Strafbefehl (Busse)
Fall 16	Führen eines Fahrzeugs in fahrunfähigem Zustand infolge vorgängigen Marihuanakonsums; Marihuana-konsum von wöchentlich ca. 3 Gramm.	Strafbefehl (bedingte Geldstrafe und Busse)
Fall 17	Den Tankinhalt eines Generators in einem Abwasser-schacht entsorgt (ca. 1 Liter Diesel gelangten in den Kanalisationsschacht), Gefahr einer Verunreinigung des Wassers	Strafbefehl (bedingte Geldstrafe und Busse)

Die Fachkommission stellt fest, dass diese Fälle – mit Ausnahme von Fall 13 – nicht als ausgewählte Fälle i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL gelten können. Die Erste Staatsanwältin macht u.a. geltend, diese Fälle aufgrund der Vakanz der Stelle des Leitenden

Staatsanwaltes bei der Hauptabteilung Strafbefehle übernommen zu haben. Die Fachkommission stellt nach Einsicht in die Verfahrensakten der 17 Fälle fest, dass der nämliche frühere Leiter der Hauptabteilung Strafbefehle zusammen mit der Ersten Staatsanwältin als Autor der erlassenen Strafbefehle und Einstellungsverfügungen figuriert. Allein die Einstellungsverfügungen infolge Verjährung tragen nur die Unterschrift der Ersten Staatsanwältin.

Hinsichtlich des mit der Anforderung der oben genannten Unterlagen verfolgten Hauptanliegens der Fachkommission, eine erste Auslegeordnung zur Personaldotation der Staatsanwaltschaft und der Polizei (im Schnittstellenbereich) unter Konzentration u.a. auf die Arbeitsauslastung der Staatsanwaltschaft insgesamt vorzunehmen, ist festzuhalten, dass die zur Beurteilung der Arbeitsauslastung der Leitungsebene neben der Erhebung der reinen Erledigungszahlen notwendige Prüfung des Umfangs und der Komplexität der von der Leitungsebene erledigten Fälle, mangels Offenlegung der durch die Fachkommission angeforderten Kurzkomentare (weshalb die betreffenden Fälle als «ausgewählt» im Sinne des Gesetzes bzw. bedeutsam angesehen wurden) nicht vollumfänglich durchgeführt werden konnte.

Der Fachkommission wurde lediglich eine Liste der generellen Kriterien, nach denen die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft Fälle selbst untersucht, zur Verfügung gestellt (vgl. oben, S. 38). Die dabei genannten Kriterien sind nach Auffassung der Fachkommission sinnvoll und nachvollziehbar, ersetzen aber nicht die zur Beurteilung der Arbeitsauslastung der Leitungsebene notwendige fallbezogene Prüfung.

Die Fachkommission hat deshalb auch in die Verfahrensakten sämtlicher im Jahr 2016 durch die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (ohne den Leitenden Staatsanwalt der Hauptabteilung Strafbefehle) mit Strafbefehl erledigten Fälle und in eine Auswahl der Verfahrensakten der im Jahr 2016 durch die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (ohne den Leitenden Staatsanwalt der Hauptabteilung Strafbefehle) mit Einstellungsverfügung erledigten Fälle Einsicht genommen. Für die Einsichtnahme in die mit Einstellungsverfügung erledigten Fälle wurde eine Auswahl von 11 Fällen aus einer durch die Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellten Fallliste getroffen, wobei der Ersten Staatsanwältin wiederum freigestellt wurde, der Fachkommission auch andere mit Einstellungsverfügung durch die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte erledigte Fälle vorzulegen.

Die Einsichtnahme in die Verfahrensakten ergab das folgende Bild:

	Sachverhalt	Erledigung
Fall 1	Unterlassung der Buchführung in einer AG	Strafbefehl (Geldstrafe von 30 TS)
Fall 2	Rassendiskriminierung, öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zu Gewalttätigkeit	Einstellungs- verfügung
Fall 3	Kauf und Konsum von ca. 108 Gramm Kokain über fast 2 Jahre	Strafbefehl (Busse von Fr. 1'000.-)
Fall 4	Einfuhr von wenigen Gramm künstlicher psychoaktiver Stoffe	Strafbefehl (Busse von Fr. 250.-)
Fall 5	Kauf und Konsum von ca. einem Gramm Kokain über fast 2 Jahre	Strafbefehl (Busse von Fr. 150.-)
Fall 6	Erwerb und Veräusserung von 3,7 Kilogramm Marihuana, Kokain, Ecstasy und LSD	Strafbefehl (Geldstrafe von 180 TS bedingt, Busse von Fr. 1'100.-)
Fall 7	Konsum von ca. 5 Gramm Kokain über fast 2 Jahre	Strafbefehl (Busse von Fr. 350.-)
Fall 8	Fahrlässige Verursachung einer Feuersbrunst in einer Wohnküche	Strafbefehl (Geldstrafe von 40 TS bedingt)

	Sachverhalt	Erledigung
Fall 9	Besitz und Konsum von Marihuana und Kokain	Strafbefehl (Busse von Fr. 250.-)
Fall 10	Unterlassung der Buchführung und Unterdrückung von Urkunden als Präsident des Verwaltungsrats einer AG	Einstellungsverfügung
Fall 11	Verkauf von retinierter Ware, ohne den Verkaufserlös beim Betreibungsamt abzuliefern	Einstellungsverfügung
Fall 12	Verdacht des Einbruchdiebstahls und Widerhandlung gegen das AuG	Einstellungsverfügung
Fall 13	Teileinstellung in einem Betrugsfall infolge fehlender Arglist	Einstellungsverfügung
Fall 14	Übersehen eines Rotlichts (grobe Verletzung der Verkehrsregeln)	Strafbefehl (Geldstrafe von 20 TS bedingt)
Fall 15	Erwerb von netto 7,5 Gramm Marihuana zum Eigenkonsum	Strafbefehl (Busse von Fr. 100.-)
Fall 16	Führen eines Fahrzeugs ohne Haftpflichtversicherung und einfache Verletzung von Verkehrsregeln durch mangelnde Aufmerksamkeit mit Unfallfolge	Strafbefehl (Geldstrafe von 30 TS bedingt)
Fall 17	Einfache Verletzung der Verkehrsregeln durch mangelnde Aufmerksamkeit mit Unfallfolge	Strafbefehl (Busse von Fr. 250.-)

	Sachverhalt	Erledigung
Fall 18	Betrug (Schaden Euro 30'000.-)	Von Strafe Umgang genommen
Fall 19	Erwerb, Veräusserung, Verschaffung von Kokain, Konsum, Fahren unter Drogeneinfluss und betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage, Drohung	Strafbefehl (Geldstrafe 180 TS bedingt)
Fall 20	Beifügen mittelgradiger Verletzungen mit dem Ziel der Beifügung erheblicher Verletzungen (häusliche Gewalt) sowie Widerhandlungen gegen das BetMG	Einstellungsverfügung
Fall 21	Weitergabe eines vertrauensärztlichen Untersuchungsberichts als Arzt an den Arbeitgeber des Exploranden ohne dessen Zustimmung	Einstellungsverfügung
Fall 22	Eindringen in eine Wohnung und Wegnahme von Diebesgut	Einstellungsverfügung
Fall 23	Käuflicher Erwerb gestohlener alkoholischer Getränke und Weiterveräusserung als Geschäftsinhaber	Einstellungsverfügung
Fall 24	Vollziehen des Geschlechtsverkehrs mit der Geschädigten während des Schlafs sowie unter physischem und psychischem Druck; Drohung und Nötigung mittels Missbrauchs des Telefons	Einstellungsverfügung

Die Fachkommission stellt fest, dass die im Berichtsjahr mittels Strafbefehl durch die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte erledigten Fälle mehrheitlich nicht als «ausgewählte Fälle» i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL gelten können, während die mittels Einstellungsverfügung erledigten Fälle mehrheitlich als «ausgewählt» qualifiziert werden können.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass allein anhand der vorliegenden Angaben und ohne Kenntnis des Umfangs und der Komplexität aller durch die Leitungsebene im Berichtsjahr erledigten Fälle, die tatsächliche Arbeitsbelastung der Leitungsebene nicht abschliessend beurteilt werden kann.

An dieser Stelle ist schliesslich auf weitere durch die Erste Staatsanwältin während der diesjährigen Inspektionstätigkeit der Fachkommission persönlich bearbeitete Fälle hinzuweisen, die zwar nicht das Berichtsjahr 2016 betreffen, aber nach Ansicht der Fachkommission zweifelsohne als «ausgewählt» i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL zu qualifizieren sind. In einem ersten Fall hat die Erste Staatsanwältin einen «FCB-Hooligan» wegen qualifizierter Sachbeschädigung an einem Polizeifahrzeug beim Strafgericht angeklagt. In einem weiteren Fall hat die Erste Staatsanwältin eine Einstellungsverfügung erlassen, nachdem sie strafbares Verhalten eines Gemeindeverantwortlichen verneint hatte.²⁸

Die Fachkommission beobachtet anhand dieser durch die Erste Staatsanwältin bearbeiteten Fälle eine sich für das Jahr 2017 offenbar abzeichnende und zu begrüssende Praxisänderung in Bezug auf die Frage, welche Fälle durch die Leitungsebene als «ausgewählte Fälle» i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL qualifiziert werden. Nach Auffassung der Fachkommission ist die Leitungsebene der Staatsanwaltschaft zu ermutigen, diese sich abzeichnende Praxisänderung weiter zu implementieren.

Sofern der Regierungsrat der Meinung der Fachkommission folgt, dass unter «ausgewählten Fällen» i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL solche zu verstehen sind, die im Rahmen der sich für das Jahr 2017 abzeichnenden Praxisänderung durch die Erste Staatsanwältin geführt wurden, empfiehlt die Fachkommission dem Regierungsrat, die Staatsanwaltschaft zu ermutigen, diese Praxisänderung zu festigen und weiterzuentwickeln.

Falls der Regierungsrat aber der Meinung ist, die von der Fachkommission eingesehenen und oben beschriebenen Fällen ständen weitgehend als «ausgewählt» i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL da, beantragt die Fachkommission dem Regierungsrat die Ausarbeitung einer Vorlage zwecks ersatzloser Streichung von § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision. Dies wäre deshalb angebracht, weil die Bestimmung von § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL zum toten Buchstaben verkommt, wenn sie so

²⁸ Über beide Fälle wurde in den Medien ausführlich berichtet.

ausgelegt wird, dass die Leitungsebene de facto beliebige Fälle zur eigenen Bearbeitung auswählen kann. Diese Kompetenz kommt den Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie der Ersten Staatsanwältin bereits qua ihrer Leitungsfunktion zu.

3.2.3 Fallerledigungen durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Auch die Fallbearbeitung durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ist in den letzten Jahren wiederholt thematisiert worden. Nach § 10 Abs. 3 EG StPO BL kann der Regierungsrat für die Dauer der Behandlung einzelner Fälle eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt anstellen. Gemäss dem Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat vom 22. Dezember 2008 zur Vorlage Nr. 2008/148: Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) und Verfassungsänderung (S. 5) ist hierfür ein «*ausgewiesene[r] Personalbedarf*» notwendig. Die einzelnen Fälle müssen «*in einem Zusammenhang zueinander stehen*», damit «*die vom Landrat festzusetzende Anzahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit ausserordentlichen Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten vorübergehend erhöht werden kann.*»

Im letztjährigen Tätigkeitsbericht (S. 34) hat die Fachkommission dem Regierungsrat empfohlen, die Bewilligungspraxis in Bezug auf den Einsatz ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte abermals zu überdenken. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass die Beschäftigung eines ausserordentlichen Staatsanwalts im Angestelltenverhältnis im Konflikt mit § 1 Dekret EG StPO BL steht.

Der Regierungsrat hat im RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016 (S. 5 f.) dazu Folgendes ausgeführt:

«Auch dazu hat sich der Regierungsrat bereits geäussert:

In § 10 Absatz 3 des EG StPO ist ausdrücklich vorgesehen, dass der Regierungsrat "für die Dauer einzelner Fälle" eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt einsetzen kann. Von dieser Kompetenz macht der Regierungsrat Gebrauch - immer im Rahmen und unter Einhaltung des Budgets der Staatsanwaltschaft - indem hierfür qualifizierte Untersuchungsbeauftragte mit staatsanwaltschaftlichen Kompetenzen für einzelne Fälle ausgestattet werden. Die im Budget vorgesehenen Mittel für die vorübergehend nicht besetzten ordentlichen Stellen (Vakanz, Mutterschaftsurlaub, und ähnliches werden zur Finanzierung der Kosten für den Einsatz der a.o. Staatsanwälte und a.o. Staatsanwältinnen verwendet. Die Möglichkeit des Einsatzes von a.o. Staatsanwälten und a.o. Staatsanwältinnen erachtet der Regierungsrat als gutes und günstiges Instrument zum Pendenzen- und Belastungsabbau.

Die finanzielle Steuerung der Staatsanwaltschaft durch Regierung und Landrat erfolgt in erster Linie über das Budget. Es ist Aufgabe der Leitung der Staatsanwaltschaft, für die Einhaltung des Budgets zu sorgen. Das Thema „Einsatz ausserordentliche Staatsanwält/innen“ muss im Kontext der Ressourcenfrage im Allgemeinen betrachtet werden (vgl. zu Antrag 5 nachfolgend). Vakanzen wird es aber unabhängig davon weiterhin geben und damit auch Einsätze von ausserordentlichen Staatsanwält/innen. Auf welche Weise der Einsatz von ausserordentlichen Staatsanwälten und ausserordentlichen Staatsanwältinnen formal / personalrechtlich erfolgt, ist nicht relevant; § 10 Abs. 3 EG StPO sieht ausdrücklich vor, dass der Regierungsrat ausserordentliche Staatsanwält/innen anstellen kann. Der Gesetzeswortlaut lässt also solche Anstellungsverhältnisse explizit zu.»

Zu einer möglichst umfassenden aufsichtsrechtlichen Prüfung der Ressourcen der Staatsanwaltschaft gehört auch die Eruierung der Fallerledigungszahlen durch externe und interne ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Deshalb sieht sich die Fachkommission im Berichtsjahr 2016 veranlasst, diese Thematik im Rahmen einer ersten Auslegeordnung zur Personaldotation der Staatsanwaltschaft und der Polizei (im Schnittstellenbereich) unter Konzentration u.a. auf die Arbeitsauslastung der Staatsanwaltschaft insgesamt, wiederaufzunehmen.

Die der Fachkommission mit Schreiben vom 12. Juni 2017 durch die Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellten Zahlen (die im Total mit den Zahlen des Strafgerichts übereinstimmen) für das Jahr 2016 ergeben das folgende Bild:

Tabelle 8: Erledigungen durch ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte 2016 (nach beschuldigten Personen)

2016	Anklage	Anklagen im abgekürzten Verfahren	Strafbefehl	Einstellung	Nichtanhandnahme	Gesamt
a.o. StA	21	2	4	6	0	33

Die anhand dieser Zahlen erkennbare gelebte Praxis des grosszügigen Einsatzes von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten lässt sich nach Auffassung

der Fachkommission nicht mit Aspekten der Qualitätssicherung vereinbaren. Ebenso ver­trägt sie sich nicht mit der Idee des Gesetzgebers, wonach 39.5 Sollstellen für ordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte geschaffen wurden, um zu verhindern, dass Un­tersuchungsbeauftragte mit Kompetenzen ausgestattet werden, die eigentlich Staatsan­wältinnen und Staatsanwälten vorbehalten sein sollten²⁹ und um das in der StPO vorge­sehene Verfahren aus einer Hand zu gewährleisten.

Der Gesetzgeber ging und geht davon aus, dass der Stellenetat regulär, d.h. ordentli­cherweise zur Aufgabenerfüllung ausreichend ist. Der Einsatz ausserordentlicher Staats­anwältinnen und Staatsanwälte weicht von diesem «gesetzlichen Normalzustand» ab und bedarf schon begrifflich eines einzelfallbezogenen besonderen Grundes. Wenn, wie bei der Staatsanwaltschaft festzustellen, jedes Jahr, d.h. regelmässig, eine im Wesentlichen ähnliche Anzahl von ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten für die Führung von Verfahren eingesetzt wird, ergibt sich daraus jedenfalls faktisch ein ordentli­cher Dauerzustand, der auch dann von den der Legiferierung zugrunde gelegenen Vor­stellungen des Gesetzgebers abweicht, wenn die daraus resultierenden Zusatzkosten innerhalb des Budgets untergebracht werden können.

In diesem Kontext ist auch darauf hinzuweisen, dass gemäss dem Leiter der HA WK eine seiner Abteilung zustehende Stelle seit nunmehr mehreren Jahren der Hauptabteilung 3 zur Verfügung steht und dass deren Fehlen bislang durch den Einsatz von ausserordentli­chen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten kompensiert wird. Die Kompensation dieser fehlenden Stelle durch den Einsatz ausserordentlicher Staatsanwältinnen und Staatsan­wälte sollte nicht länger aufrechterhalten werden.

Es ist ferner festzustellen, dass sich die Staatsanwaltschaft auch anderweitig zunehmend von der, soeben umschriebenen, Idee des Gesetzgebers entfernt. Dies zeigt sich an ei­nem der Fachkommission vorliegenden internen Organigramm der HA 3, in dem sich bei zwei Untersuchungsbeauftragten mbA die Funktionsbezeichnung «stellvertretender Pool-Staatsanwalt (Stv. PStA)» findet. Ein Untersuchungsbeauftragter hat keine staats­anwaltlichen Funktionen, auch nicht stellvertretend. Die Schaffung einer solchen Funktion

²⁹ Vgl. den Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat vom 29. März 2010, zur Vorlage Nr. 2010-060, 2.4.1.

stände denn auch im Widerspruch zum gesetzlich vorgesehenen «*numerus clausus*» der Funktionen innerhalb der Staatsanwaltschaft.³⁰

Eine solche Erweiterung der Kompetenzen von Untersuchungsbeauftragten mag der Erhöhung der Fallerledigungszahlen dienlich sein, steht aber mit der hiesigen Anschauung in eklatantem Widerspruch, wonach die mit diesen Kompetenzen verbundene Verantwortung von einem dafür qualifiziert prädestinierten Amtsträger wahrgenommen werden muss und nicht an nachrangige Mitarbeiter «abgetreten» werden kann. Der Einsatz von Untersuchungsbeauftragten in anderen Funktionen (wie als ao. Staatsanwälte / -innen, Stabsmitarbeitende, Pressesprecher, Assistenten usw.) führt ausserdem dazu, dass weniger Untersuchungsbeauftragte in ihrer eigentlichen – durch § 12 EG StPO BL vorgegebenen – Funktion verfügbar sind, was wiederum zu vermehrten Delegationen von Beweiserhebungen (v.a. nach Art. 312 Abs. 1 StPO) an die Polizei führt.

3.2.4 Delegation von Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen an die Polizei

Vorab ist auf die Zusammenfassung des Grundkonzepts der StPO (oben, In Kürze, S. 5 ff.) zu verweisen.

Die Verfahrensleitung in der Strafuntersuchung liegt stets bei der Staatsanwaltschaft (diese Führungsrolle, das Primat der Staatsanwaltschaft, ergibt sich bereits aus Art. 16 Abs. 2 StPO und findet auch in Art. 311 Abs. 1 StPO Ausdruck). Die originäre Aufgabe der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung ist demgegenüber zunächst die Verdachtsklärung vor Eröffnung einer Strafuntersuchung durch die Staatsanwaltschaft (Art. 306 StPO). Nachdem die Staatsanwaltschaft ein Strafverfahren eröffnet hat (Art. 309 Abs. 1 StPO), kann die Polizei indes nicht mehr selbstständig, sondern nur noch im Rahmen von Aufträgen (Art. 312 StPO) tätig werden.

³⁰ Vgl. den Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat vom 22. Dezember 2008, zur Vorlage Nr. 2008/148: Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) und Verfassungsänderung (S. 6): «*Andere, zusätzliche Funktionen in Zusammenhang mit der Verfolgung und Beurteilung von Straftaten sieht das Gesetz nicht vor.*».

Um der Gefahr zu begegnen, dass die Phase der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung über Art. 312 StPO (der als Ausnahme zum Grundsatz von Art. 311 Abs. 1 StPO zu sehen ist) ausgehöhlt und zu einer Art Ermittlung in der Untersuchung wird, sind nach dem Willen des Gesetzgebers generelle Ermittlungsaufträge nach Eröffnung der Untersuchung nicht mehr zulässig. Wie Abs. 1, zweiter Satz von Art. 312 StPO ausdrücklich bestimmt, können nur noch genau umschriebene, im Regelfall schriftliche Ermittlungsaufträge erteilt werden.³¹ Pauschalbefragungen (plakative Beispiele wären: [mittels multiple choice-Formular] «die Polizei wird in Anwendung von Art. 312 StPO beauftragt: [x] zur Befragung der beschuldigten Person» oder: «führen Sie die notwendigen Ermittlungen durch») sind unzulässig, da dadurch die staatsanwaltschaftliche Untersuchungspflicht (Art. 311 Abs. 1 StPO) verletzt wird.³² Eine mit der staatsanwaltschaftlichen Untersuchungspflicht nicht vereinbare Situation entsteht auch dann, wenn eine Delegationsverfügung der Staatsanwaltschaft ergeht, welche besagt, es sei der Beschuldigte «zu befragen» (ohne nähere Ausführungen dazu oder mindestens Nennung des Sachverhaltskomplexes, zu dem befragt werden soll) und die Polizei anschliessend gestützt auf diese Verfügung eine Vielzahl von Einvernahmen durchführt. In dieser Situation verkommt die staatsanwaltschaftliche Delegationsverfügung de facto zu einem General- bzw. Pauschalbefragungsauftrag an die Polizei, nach eigenem Ermessen die Strafuntersuchung voranzutreiben bzw. den vorgeworfenen Sachverhaltskomplex (nicht zu verwechseln mit den vorgeworfenen Straftatbeständen) selbst zu definieren.

Eine konkrete Ausformulierung des Auftrags, unter Nennung der (mutmasslichen) Parteien, des zu untersuchenden Deliktes bzw. der zu klärenden Fragen und der Art der Untersuchungshandlung ist somit nicht zuletzt auch aus Sicht der Polizei unverzichtbar, um ihre, die Staatsanwaltschaft unterstützende Rolle wahrzunehmen. Neben der konkreten Auftragserteilung sind – insbesondere bei der Delegation der Einvernahmekompetenz – in der Delegationsverfügung zwingend mindestens auch die Sachverhaltskomplexe zu bezeichnen, zu denen die zu befragende Person durch die Polizei einvernommen werden soll.³³ Die Polizei hat sich alsdann darauf zu beschränken, im Rahmen einer

³¹ Vgl. die Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2005, 1265.

³² LANDSHUT/BOSSHARD, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., Art. 312 N 5 m. w. Verw.; vgl. auch BGer vom 27. September 2016, 6B_976/2015, E. 4.2.3 und 4.2.4.

³³ Vgl. LANDSHUT/BOSSHARD, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., Art. 312 N 7.

über Art. 312 Abs. 1 StPO delegierten Einvernahme Fragen zu den im Auftrag umschriebenen Sachverhaltskomplexen zu stellen.

Gleichzeitig hat der Gesetzgeber aber auch verdeutlicht, dass Einvernahmen – klassischerweise diejenigen Beweiserhebungen, welche die Staatsanwaltschaft eigenhändig durchführen kann – nach Eröffnung der Untersuchung nicht ohne Not an die Polizei delegiert werden sollen.³⁴

Allgemein gilt, dass Untersuchungshandlungen, bei denen sich – aufgrund ihrer Bedeutung für das Verfahren – die Vornahme durch die Staatsanwaltschaft aufdrängt, nicht an die Polizei delegiert werden dürfen. Ergänzende Ermittlungen i.S.v. Art. 312 Abs. 1 StPO sind Beweiserhebungen, denen keine wesentliche Bedeutung für das Strafverfahren zukommt.³⁵

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Polizei auch vor Eröffnung einer Strafuntersuchung nicht frei arbeitet. Sie ist stets Weisungsempfängerin der Staatsanwaltschaft und verpflichtet, Aufträge der Staatsanwaltschaft auszuführen (Art. 307 Abs. 2 StPO). Ermittlungsaufträge vor Eröffnung der Untersuchung stützen sich auf Art. 309 Abs. 2 StPO und haben sich auf die Klärung der Verfolgungsvoraussetzungen zu beschränken.³⁶

Bei schweren Straftaten sowie anderen schwerwiegenden Ereignissen ist die Polizei sogar verpflichtet, die Staatsanwaltschaft unverzüglich in Kenntnis zu setzen (Art. 307 Abs. 1 StPO). Wesentliche Einvernahmen hat die Staatsanwaltschaft dann nach Möglichkeit selbst durchzuführen (Art. 307 Abs. 2 StPO).

Gleichzeitig ist, im Hinblick auf das Primat der Staatsanwaltschaft, bei schwerwiegenden Ereignissen zu beachten, dass die Staatsanwaltschaft, wenn schwere (mögliche) Deliktswürfe im Raum stehen und/oder sich komplexe Sach- und Rechtsfragen stellen, am Tatort erscheinen muss und die verfahrensleitende Staatsanwältin oder der verfahrens-

³⁴ ESTHER OMLIN, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, BSK StPO, Art. 312 StPO N 7.

³⁵ LANDSHUT/BOSSHARD, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., Art. 312 N 3a; vgl. auch ESTHER OMLIN, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, BSK StPO, Art. 312 StPO N 13.

³⁶ LANDSHUT/BOSSHARD, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., Art. 312 N 2.

leitende Staatsanwalt die Leitung des Vorverfahrens ohne Verzug übernehmen und aufgrund einer vor Ort oder mindestens unmittelbar nach dem Tatgeschehen getroffenen Untersuchungs- bzw. Anklagehypothese die staatsanwaltschaftliche Untersuchung – unter Beizug der Untersuchungsbeauftragten und nötigenfalls auch der Polizei – persönlich und aktenkundig instruieren bzw. leiten muss.³⁷

In Bezug auf den Umfang der Beanspruchung polizeilicher Ressourcen durch die Staatsanwaltschaft hat die Fachkommission festgestellt, dass die Polizeiarbeit für staatsanwaltschaftliche Aufgaben beträchtlich ist und zwar bis auf die Stufe Polizeiposten. Das Generalsekretariat hat der Fachkommission auf ihr Ersuchen ein Schreiben der Kantonspolizei Basel-Landschaft vom 3. Mai 2016 zugestellt, in welchem u.a. Folgendes ausgeführt wird:

„In Ableitung dieser Zahlen schätzen wir (vorsichtigerweise) ca. 20 Vollzeitstellen, welche sich bei der HA Krim, primär Abteilung Ermittlung, mit delegierten Untersuchungshandlungen der Staatsanwaltschaft beschäftigen.“

Zu dieser vorsichtig geschätzten Zahl der Hauptabteilung Kriminalitätsbekämpfung kommen weitere bedeutende Personalressourcen, welche die Staatsanwaltschaft durch delegierte Ermittlungs- bzw. Untersuchungsaufgaben bei der Polizei bindet.

Eine ordnungsgemässe Bewirtschaftung der Geschäftskontrolle einer Strafverfolgungsbehörde würde ermöglichen, dass die Aufträge gemäss Art. 309 Abs. 2 StPO und diejenigen gemäss Art. 312 Abs. 1 StPO an die Polizei separat und einzeln erfasst und entsprechend gezählt und ausgewertet werden könnten. Die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft führt keine derart bewirtschaftete Geschäftskontrolle. Deshalb kann sie nicht verlässlich Auskunft darüber geben, wie viele Ermittlungsaufträge nach Art. 309 Abs. 2 StPO und wie viele Delegationen nach Art. 312 Abs. 1 StPO in den jeweiligen Verfahren und insgesamt pro Jahr erteilt werden. In den Verfahren, in denen überhaupt ein Delegationsformular in der Geschäftskontrolle abmischt und dadurch erfasst wird, finden sich sehr häufig Globalaufträge, während – um die Vergleichbarkeit der Delegationszahlen mit anderen Kantonen überhaupt zu ermöglichen – jeder Auftrag und jede Delegation

³⁷ Vgl. etwa den Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 10. Januar 2017, 470 16 286, E. 4.7.

einer Beweiserhebung an die Polizei individuell umgrenzt erfolgen und in der Geschäftskontrolle einzeln erfasst werden müsste. Die Kenntnis dieser kantonalen Gegebenheit in der Handhabung und Erfassung der Aufträge und Delegationen ist unerlässliche Voraussetzung, um Zahlenvergleiche jedwelcher Art betreffend (nicht nur) dieses Themengebiets anzustellen. Wer trotzdem solche Zahlenvergleiche ins Auge fasst, muss zudem berücksichtigen, dass im Kanton Basel-Landschaft überdies keine Weisung besteht, wie die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft die Ermittlungs- und Delegationsauftragsverfügungen erstellen müssen. So fehlt etwa eine Weisung darüber, ob die Mitarbeitenden Dokumente aus eigenen Vorlagen erstellen dürfen, oder in der Geschäftskontrolle als eigenständiges Dokument so abmischen müssen, dass der Auftrag bzw. die Delegation bei der Auswertung mitgezählt wird (Dokumente können in der Geschäftskontrolle auch so abgemischt werden, dass sie je nach Abfrageauftrag nicht mitgezählt werden). Auch ist bei der Abfrage der Anzahl ergangener Ermittlungsaufträge an die Polizei zu beachten, dass Ermittlungsaufträge oftmals auch in Dokumenten mitgehalten sind, die in der Geschäftskontrolle nur als Eröffnungsverfügungen abgemischt und erfasst werden.³⁸ Kurzum: Ohne jedes Dokument einzeln eingesehen zu haben, kann mit Abfragen in der Geschäftskontrolle der Staatsanwaltschaft diesbezüglich nicht ansatzweise eine verlässliche Zahl ermittelt werden.

Hinsichtlich der Vornahme von Ermittlungshandlungen durch die Polizei hat die Fachkommission festgestellt, dass die Polizei (bis auf Stufe Polizeiposten) teilweise ohne vorherige Eröffnung eines Untersuchungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft nach Art. 309 StPO, somit also im Rahmen des polizeilichen Ermittlungsverfahrens, Einvernahmen *beschuldigter* Personen (sogar mit konkreten Vorhalten) durchführt. Die Staatsanwaltschaft lässt die Polizei ohne Berücksichtigung der im Gesetz vorgesehenen Unterscheidung zwischen Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen arbeiten. Dies hat zur Folge, dass die Polizei ohne klare Delegation und somit auch ohne Führung durch die Staatsanwaltschaft Untersuchungshandlungen im Rahmen des pol. Ermittlungsverfahrens durchführen muss. Dies steht eklatant im Widerspruch zum Grundsatz der Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft im Untersuchungsverfahren, die gerade auch der

³⁸ Andreas Brunner konnte dies ob seiner ausserkantonalen Provenienz nicht wissen und gelangte deshalb zu fehlgeleiteten Schlüssen.

justiziellen Kontrolle der polizeilichen Ermittlungstätigkeit (namentlich in den meldepflichtigen Fällen) dienen soll.³⁹

Das vertiefte Aktenstudium hat die Fachkommission auch zu der Feststellung geführt, dass entgegen der in Art. 312 Abs. 1 StPO zum Ausdruck kommenden Idee des Gesetzgebers und im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung,⁴⁰ nach Eröffnung der Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft nicht nur einzelne ergänzende (auf klare Sachverhalte eingegrenzte) Beweiserhebungen an die Polizei delegiert werden, sondern gehäufte und weitgehend nicht konkretisierte Delegationen von Beweiserhebungen stattfinden. Es werden de facto standardisiert Aufträge an die Polizei erteilt, ohne dass sich in irgendeiner Form aus der Lektüre der gesamten Akten (diese ist notwendig, um eine Delegationsverfügung richtig bewerten zu können) erhellt, weshalb ein Auftrag nach Art. 312 Abs. 1 StPO an die Polizei überhaupt erforderlich war. Dies steht auch im Widerspruch zu dem erklärten Ziel, die Untersuchungshandlungen nach Eröffnung des Untersuchungsverfahrens «unter einem Dach» durchführen zu wollen. Hierfür wurde eine entsprechende Anzahl von Untersuchungsbeauftragten zur Verfügung gestellt.

Teilweise fanden sich in den Verfahrensakten auch Delegationen von Einvernahmen nach Art. 312 StPO an die Polizei, obwohl die betreffenden Personen schon vorher durch die Polizei einvernommen worden waren. Dies widerspricht dem Grundsatz, wonach Einvernahmen nach Eröffnung der Untersuchung nicht ohne Not an die Polizei delegiert werden sollen.

Dazu kommt, wie bereits dargelegt, dass die Staatsanwaltschaft in den meldepflichtigen Fällen die ersten wesentlichen Einvernahmen nach Möglichkeit selbst durchführen muss (Art. 307 Abs. 2 StPO).

Aufgrund der bei der Staatsanwaltschaft vorhandenen Kapazitäten für Untersuchungsbeauftragte (diese lassen sich offenbar auch für Medienarbeiten und Sonstiges einsetzen) lässt sich das festgestellte Ausmass der Beanspruchung polizeilicher Personalmittel nicht nachvollziehen. Überdies sind diese (mit unnötigen Kosten verbundenen) Redun-

³⁹ Vgl. SIMON BURGER/NICOLE BURGER-MITTNER, Das Primat der Staatsanwaltschaft auf dem Prüfstand, *forumpoenale* 2011, 165 ff. (167).

⁴⁰ Vgl. nur BGer vom 27. September 2016, 6B_976/2015, E. 4.2.3 und 4.2.4.

danzen innerhalb des Verfahrens nicht geeignet, zu einer Qualitätssteigerung beizutragen. Vielmehr führen diese Doppelspurigkeiten in der Regel zur unnötigen Aufblähung des Prozessstoffes. Auch gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass beschuldigte Personen und weitere Verfahrensbeteiligte nicht übermässig persönlich belastet werden. Die (mehrfache) Wiederholung von Einvernahmen verursacht nicht nur Unverständnis auf Seite der einvernommenen Personen, sondern eröffnet diesen auch die Möglichkeit, ihre Depositionen zu reflektieren und im Rahmen der nächsten Einvernahme anders zu präsentieren, dadurch Widersprüche zur vorherigen Einvernahme zu generieren und wiederum eine weitere Einvernahme nötig zu machen. Ausserdem werden dadurch seitens des Befragenden Anreize für Suggestionen geweckt und seitens des Befragten Möglichkeiten eröffnet, das Aussageverhalten den veränderten Beweisergebnissen anzupassen.

Kurzum: Eine exzessive Repetition von Einvernahmen ist Feind der Wahrheitsfindung und der Prozessbeschleunigung.

Hinsichtlich der Delegationen von Beweiserhebungen an die Polizei wurde weiter festgestellt, dass die Staatsanwaltschaft teilweise keine Unterscheidung von Aufträgen nach Art. 312 StPO und solchen nach Art. 309 StPO vornimmt. Im Rahmen der Akteneinsicht fanden sich sogar Aufträge, die einerseits nach Art. 312 StPO ergingen und gleichzeitig Aufträge nach Art. 309 StPO zur Konkretisierung weiterer Verdachtsmomente im Hinblick auf eine mögliche Ausdehnung des Verfahrens enthielten, wobei teilweise nicht klar war, ob sich die Aufträge auf den untersuchten Lebenssachverhalt oder auf Sachverhaltskomplexe bezogen, welche weiterer polizeilicher Ermittlungen bedurften (also Sachverhaltskomplexe, für welche bisher noch keine Strafuntersuchung eröffnet wurde). Zusätzlich waren auch Verwechslungen zwischen der Delegation von Beweiserhebungen und dem Auftrag zur reinen Weiterleitung schon bestehender Dokumente sowie dem Vollzug von bereits angeordneten Zwangsmassnahmen festzustellen (letzterer wurde etwa mittels eines Auftrags nach Art. 312 StPO angeordnet).

Im Rahmen der Inspektionen der besonderen Hauptabteilungen hat die Fachkommission festgestellt, dass in der HA WK, welche innerhalb der Staatsanwaltschaft die grössten Verfahrenskomplexe bearbeitet, kaum Delegationen von Beweiserhebungen an die Polizei stattfinden. Die Polizei verfügt denn auch nicht über Ermittler, die auf Wirtschaftskriminalität spezialisiert sind. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der HA BM/OK, was die Verfolgung der organisierten Kriminalität angeht: auch hier finden mangels spezialisierter Polizeikräfte (die Abteilung organisierte Kriminalität der Kantonspolizei besteht schon seit einigen Jahren nicht mehr) keine Delegationen statt.

Ein ganz anderes Bild zeigt sich bei der Verfolgung der übrigen Straftaten, namentlich im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität, bei Seriendelikten, grösseren Sachverhaltskomplexen etc. Hier finden zahllose Delegationen von Beweiserhebungen (inklusive Einvernahmen nach Eröffnung der Untersuchung) an die Polizei statt. Die Untersuchungsbeauftragten – und an deren Stelle die Polizei – arbeiten in diesen Fällen (soweit aktenkundig) weitgehend selbständig. Die Untersuchungsbeauftragten tragen die durch die Polizei erstellten Aktenstücke zusammen und führen (meist ausschliesslich) die Schluss-einvernahmen durch und/oder wiederholen aus teilweise unerfindlichen Gründen gar die von der Polizei bereits gestützt auf Art. 312 StPO durchgeführten und somit vollends verwertbaren Einvernahmen.

Diese Feststellungen machen nach Auffassung der Fachkommission den Erlass einer Weisung der Ersten Staatsanwältin betreffend die Handhabung des Delegationswesens durch die Staatsanwaltschaft notwendig. Dies vor allem in Anbetracht dessen, dass die Polizei Basel-Landschaft in der Hauptabteilung Kriminalitätsbekämpfung anscheinend über bescheidene Personalmittel verfügt, die durch beliebige staatsanwaltschaftliche Delegationen (unnötigerweise, weil die Staatsanwaltschaft selbst gerade deshalb über eine beachtliche Anzahl Untersuchungsbeauftragte verfügt) weitgehend gebunden sind.

In der zu erlassenden Weisung betreffend das Delegationswesen sind die Kriterien für den Erlass einer Delegationsverfügung durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. durch Untersuchungsbeauftragte an die Polizei zu definieren. Diese Definition hat sich nach der Bundesgesetzgebung zu richten. Hält sich die Staatsanwaltschaft an das Konzept der Strafprozessordnung, kann sie ihre Effektivität (das Richtige tun) und ihre Effizienz (richtig tun) steigern.

Eine Delegation von Beweiserhebungen nach Eröffnung der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung ist namentlich davon abhängig zu machen, ob die Staatsanwaltschaft bei der Abklärung des Sachverhalts auf die Spezialkenntnisse und die Mittel der Polizei angewiesen ist, ob Dringlichkeit besteht und davon, welche Bedeutung der in Aussicht genommenen Beweiserhebung für das weitere Strafverfahren zukommt.

3.3 Pool-Modell

Aufgrund der Fragen, die der Bericht Brunner aufwirft, ist das weitere Vorgehen in Absprache mit der Sicherheitsdirektion zu definieren.

Hierzu nur eine Bemerkung: Die Organisation nach dem Pool-Modell führt dazu, dass Untersuchungsbeauftragten de facto die Funktion von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zukommt. Dies rührt daher, dass im Pool-Modell einem sog. «Pool-Staatsanwalt» bzw. einer sog. «Pool-Staatsanwältin» eine so grosse Zahl von Untersuchungsbeauftragten unterstellt ist (Allg. HA 1: 13 UB pro «Pool-Staatsanwalt»; Allg. HA 2: 10 bzw. 4 UB pro «Pool-Staatsanwältin»; Allg. HA 3: 12 UB pro «Pool-Staatsanwältin»), dass es der betreffenden Staatsanwältin bzw. dem betreffenden Staatsanwalt faktisch und augenscheinlich unmöglich ist, alle ihr/ihm über die unterstellten Untersuchungsbeauftragten zugewiesenen Fälle im Sinne von § 12 Abs. 1 EG StPO BL *zu leiten*.

3.4 Untersuchungshypothesen bei Fahrlässigkeitsdelikten

Im Rahmen der diesjährigen Inspektionen hat die Fachkommission auch Einsicht in die Verfahrensakten von im Berichtsjahr erledigten oder hängigen (inkl. gerichtshängigen) Verfahren wegen fahrlässiger schwerer Körperverletzung oder fahrlässiger Tötung genommen.

Bei Fällen, in denen Menschen getötet oder schwer verletzt werden und bei denen ein Fahrlässigkeitsvorwurf (insbesondere verbunden mit einem Unterlassungsvorwurf) im Raum steht, stellen sich meist komplexe Fragen insbesondere in tatsächlicher und beweismässiger Hinsicht, die schnellstmöglich geklärt werden müssen, weil sie bei Versäumnis nicht oder kaum mehr nachgeholt werden können. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass in solchen Fällen der Staatsanwalt oder die Staatsanwältin das Verfahren vom ersten Tag an selbst anhand nimmt und durch konkrete Aufträge an Untersuchungsbeauftragte und die Polizei, die sich auf eine Untersuchungs- bzw. Anklagehypothese stützen, leitet.⁴¹

Gerade wenn der Vorwurf (möglicher) fahrlässiger Unterlassungsdelikte im Raum steht, etwa im Medizinalbereich oder nach schweren Bauunfällen, müssen die zu untersuchenden Fragen vorab durch den verfahrensleitenden Staatsanwalt bzw. die verfahrensleitende Staatsanwältin eruiert werden, woraufhin die Untersuchungsbeauftragten und die

⁴¹ Vgl. nur den Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 10. Januar 2017, 470 16 286, E. 4.7.

Polizei präzise zu beauftragen sind, in welche Richtung untersucht bzw. ermittelt werden soll und insbesondere welche Beweissicherungsmaßnahmen zu treffen und welche Abklärungen vorzunehmen sind.

In den Verfahrensakten, die durch die Fachkommission eingesehen wurden, waren diesbezüglich teilweise Mängel festzustellen. Nach Auffassung der Fachkommission findet die in solchen Fällen unerlässliche Verfahrensleitung durch den Staatsanwalt oder die Staatsanwältin bzw. die notwendige Führung der Untersuchungsbeauftragten und der Polizei gestützt auf eine Untersuchungs- bzw. Anklagehypothese gar nicht oder zu spät statt, mit entsprechenden Konsequenzen für die Untersuchung und die spätere Urteilsfindung.

Zur Veranschaulichung der Folgen fehlender bzw. ungenügender Untersuchungs- bzw. Anklagehypothesen mögen folgende, im Rahmen der Akteneinsicht durch die Fachkommission eingesehene Beispielfälle dienen:⁴²

Beispielfall 1

Eine Frau übersieht beim Umparkieren ihres Fahrzeugs im Schritttempo ein herannahendes Kleinkind, welches sie unter der Obhut der Mutter wähnt. In der Folge wird ausschliesslich gegen die Frau ein Verfahren wegen fahrlässiger schwerer Körperverletzung eröffnet und durch Einstellungsverfügung abgeschlossen, weil es der Frau nicht möglich war, das herannahende Kleinkind, welches sie bei der Mutter wähnte, zu sehen. Die Mutter hatte das Kind kurz unbeaufsichtigt gelassen und dieses somit nicht daran gehindert, sich dem manövrierenden Fahrzeug zu nähern. Trotz dieser mindestens näher zu betrachtenden Betreuungslücke wird kein Verfahren gegen die Mutter wegen fahrlässigen Unterlassens eröffnet.

Beispielfall 2

Es kommt zu einem Brand in einem Haus. Der Schmelbrand kann nur durch die Feuerwehr gelöscht werden. Die Polizei rapportiert u.a., dass XY. im Bereich des XZ. mit Glaswolle ausgekleidet gewesen sei, weshalb nicht auszuschliessen sei, dass die Glaswolle durch die Abstrahlungswärme des XZ. in Brand geraten und es so zum Brand gekommen

⁴² Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes wird auf die Angabe der Dossiernummern verzichtet und werden die Sachverhalte leicht modifiziert.

sei. Hinweise auf eine andere Brandursache gebe es keine. Ein Untersuchungsbeauftragter der Staatsanwaltschaft ersucht die basellandschaftliche Gebäudeversicherung (als Fachstelle) um allgemeine Informationen betreffend die geltenden Bauvorschriften und Abstände, die Isolationsvorschriften und die Ausgestaltung der Kontrollvorschriften bei einer XY.-sanierung (Architekt, Bauführung, Eigentümer, etc.). Auch wird erbeten, die Staatsanwaltschaft über die «gesetzlichen Unterlagen in Kenntnis» zu setzen. Die basellandschaftliche Gebäudeversicherung beantwortet diese einfache Anfrage und schliesst sich bezgl. der Brandursachen den Feststellungen der Polizei teilweise an. Rund 2 Jahre später erklärt ein Handwerker dem Untersuchungsbeauftragten anlässlich eines Telefongesprächs, dass er durch die Polizei an den Brandplatz aufgeboten worden sei. Vor Ort habe er an der Brandstelle, im Bereich von XZ. ein nicht den Brandschutzvorschriften entsprechendes Material vorgefunden, welches fälschlicherweise bis unmittelbar an XZ. heran eingebaut worden sei. Die in den Brandschutzvorschriften vorgegebenen baulichen Vorschriften seien nicht eingehalten worden. Eine Staatsanwältin eröffnet 2 Jahre später eine Strafuntersuchung wegen fahrlässiger Verursachung einer Feuersbrunst (Art. 222 Abs. 1 StGB) gegen unbekannte Täterschaft. Kurz darauf wird ein vorgesetzter Handwerker durch den Untersuchungsbeauftragten als Auskunftsperson befragt. Während der Einvernahme ergeht an die Auskunftsperson folgender Hinweis: «Aufgrund dessen, dass die Schuldfrage und Verantwortlichkeiten noch abzuklären sind, kann ich derzeit nicht festlegen, inwieweit Sie in diesem Verfahren allenfalls mit einer Strafe zu rechnen haben. Ich mache Ihnen vorsorglich die zusätzlichen Hinweise einer beschuldigten Person.» (es folgt eine Rechtsbelehrung für beschuldigte Personen). Im Weiteren wird ein Handwerker als Auskunftsperson einvernommen. Auch hier findet in der Einvernahme durch den Untersuchungsbeauftragten ein Wechsel von der Einvernahme als Auskunftsperson zu einer Einvernahme als beschuldigte Person statt. Gegen die beiden Beschuldigten wird je ein Strafbefehl wegen fahrlässiger Verursachung einer Feuersbrunst (Art. 222 Abs. 1 StGB) erlassen. Auf Einsprache der beiden Beschuldigten hin, werden die beiden Strafbefehle für ungültig erklärt und das Verfahren zur Durchführung eines neuen Vorverfahrens an die Staatsanwaltschaft zurückgewiesen. Es werden die erforderlichen weiteren Untersuchungshandlungen eingeleitet. Fünf Jahre nach dem Brandereignis erhebt ein anderer verfahrensleitender Staatsanwalt Anklage an das Strafgericht.

Beispielfall 3

Im August 2014 stürzt ein Bauarbeiter während der Arbeit auf einer Baustelle vom Baugerüst ca. 6 Meter in die Tiefe, wobei er sich schwere Verletzungen zuzieht. Als Hauptgrund für den Sturz wird das Fehlen von zwei Bodenkonsolen am Baugerüst festgestellt.

Der Untersuchungsbeauftragte rückt an den Unfallort aus und verfügt gemäss Polizeirapport Folgendes:

- Befragung des Verunfallten als Auskunftsperson
- Abnahme einer Blut-/Urinprobe
- Befragung weiterer Auskunftspersonen

Die Polizei berichtet über ihre Ermittlungen mit Bericht vom 28. Oktober 2014. Im August 2015 wird der Verunfallte durch einen Untersuchungsbeauftragten der Staatsanwaltschaft als Auskunftsperson einvernommen, nachdem ihn die Polizei im Oktober 2014 als beschuldigte Person befragt hatte. Im September 2015 wird der Vorgesetzte des Verunfallten als Auskunftsperson einvernommen. Im Oktober 2015 wird der Verunfallte abermals als Auskunftsperson einvernommen. Im November 2016 stellt die Staatsanwaltschaft das Verfahren betreffend den Arbeitsunfall ein mit folgender Begründung:

«Das erhebliche Mitverschulden des Verletzten bzw. sein eigenes Verhalten, welches ausserhalb dessen lag, was von ihm zu erwarten gewesen wäre, lässt als wesentlichste und unmittelbarste Ursache des Unfalls eine allfällige Sorgfaltspflichtverletzung der Bauführung bzw. des Vorgesetzten oder anderen Drittpersonen derart in den Hintergrund treten bzw. als unbedeutend erscheinen, dass es den Kausalzusammenhang im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung zu unterbrechen vermag.»

Das Kantonsgericht hat mit Entscheid 470 16 286 vom 10. Januar 2017 die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft in Gutheissung der Beschwerde des Bauarbeiters aufgehoben und die Staatsanwaltschaft angewiesen, die erforderlichen weiteren Beweiserhebungen vorzunehmen. Das Kantonsgericht hat dazu in E. 4.7. u.a. Folgendes festgehalten:

«Hauptgrund für den Sturz des Beschwerdeführers war - wie auch in der Einstellungsverfügung festgehalten wird - das Fehlen von zwei Bodenkonsolen. Nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und den Erfahrungen des Lebens kann ein derartiger Mangel am Baugerüst, einen Unfall, wie er sich vorliegend ereignet hat, zur Folge haben. Der adäquate Kausalzusammenhang ist damit gegeben. Verschiedene Firmen, wie namentlich die Arbeitgeberin des Beschwerdeführers, die G.____ AG, die C.____ AG sowie die D.____ GmbH und weitere Personen, insbesondere der Bauführer, E.____, wirkten am Neubau mit. Wer für das Fehlen der beiden Bodenkonsolen verantwortlich war, wurde im eingestellten Strafverfahren nicht näher abgeklärt. Stattdessen wurde der Fokus auf den Beschwerdeführer gelegt und dieser sogar als Beschuldigter befragt (act. 345 ff.). Ansonsten wurde nur sein Vorgesetzter, F.____, einmal unmittelbar nach dem Unfall (act. 339 ff.) und danach noch einmal am 1. September 2015 (act. 379 ff.) einvernommen (vgl. dazu auch

die undatierte Stellungnahme der Staatsanwaltschaft; act. 313). Die vom Beschwerdeführer resp. seinem Vertreter mit Eingabe vom 2. November 2015 beantragten Beweisanträge (act. 161 ff.) wie auch die mit Schreiben vom 25. Mai 2016 unterbreiteten Beweis- und Verfahrensanhträge des Beschwerdeführers (act. 185 ff.) wurden mit Verfügung vom 22. Januar 2016 (act. 171 f.) resp. vom 17. Oktober 2016 (act. 329 f.) allesamt abgewiesen. Es fand also keine Befragung weiterer Personen statt, die für den Mangel verantwortlich sein könnten und es wurde auch kein Gutachten über Arbeitssicherheit eingeholt. Nach einer derart rudimentären Arbeit, die de facto einer Nicht-anhandnahme des Verfahrens gleichkommt, darf aber ein Vorverfahren nicht in dieser Form abgeschlossen werden. Bei schweren Unfällen resp. bei Ereignissen mit gravierenden Verletzungen für die Betroffenen darf vielmehr erwartet werden, dass die Staatsanwaltschaft das Verfahren vom ersten Tag an selber und beförderlich anhand nimmt, die notwendigen Beweissicherungs-massnahmen anordnet und die sonstigen erforderlichen Abklärungen in die Wege leitet. In solch schweren Fällen stellen sich nämlich oft hochkomplexe Fragen, insbesondere in tatsächlicher und beweismässiger Hinsicht, die dringend und so rasch als möglich durch die verfahrensleitende Staatsanwältin oder den verfahrensleitenden Staatsanwalt geklärt werden müssen, weil sie bei Versäumnis nicht oder kaum mehr nachgeholt werden können. Im vorliegenden Fall wurden die Abklärungen weitgehend an die Polizei delegiert. Die staatsanwaltschaftlichen Einvernahmen erfolgten erst ein Jahr später, nämlich ab dem 13. August 2015 und selbst diese wurden vom Untersuchungsbeauftragten und nicht von der zuständigen Staatsanwältin selber durchgeführt. Aus den Akten ergibt sich im Übrigen auch nicht, ob resp. inwiefern die zuständige Staatsanwältin tatsächlich die Leitung des Verfahrens innehatte. Die Einstellungsverfügung ist daher aufzuheben und die Staatsanwaltschaft anzuweisen, die vom Beschwerdeführer beantragten Einvernahmen unter Wahrung der Verfahrensrechte der befragten Personen durchzuführen und die sonstigen notwendigen und heute noch möglichen Beweiserhebungen vorzunehmen.»

Wird das oben (In Kürze, S. 5 ff.) geschilderte Konzept der StPO gerade bei juristisch anspruchsvollen Fällen, wie Fahrlässigkeitsdelikten, konsequent angewendet, steigt nicht nur die Qualität der Arbeit; es können auch die Ressourcen sowohl der Staatsanwaltschaft als auch der Polizei gezielter eingesetzt werden.

3.5 Thematik der aussergewöhnlichen Todesfälle

3.5.1 Dokumentation der Entscheidungsprozesse vor Ort

Im Tätigkeitsbericht betreffend die Jahre 2014 / 2015 wurde nach eingehender Auseinandersetzung mit der Thematik der aussergewöhnlichen Todesfälle u.a. festgestellt, dass:

- die Entscheidungsprozesse nicht ausreichend dokumentiert sind und
- es deshalb sinnvoll ist, ein Formular zu erarbeiten, das von der Staatsanwaltschaft im Zusammenwirken mit den Experten vor Ort ausgefüllt wird und aus dem sich ablesen lassen muss, welche für die Entscheidung nach Art. 253 Abs. 2 StPO relevanten Informationen eingeholt wurden, was die vor Ort anwesenden Experten empfohlen haben (und somit welche Ermittlungs- bzw. Untersuchungshypothese im Raum stand) und warum die Staatsanwaltschaft einen bestimmten Entscheid getroffen hat.

Diese Feststellungen führten die Fachkommission zum Antrag, es sei die Staatsanwaltschaft anzuweisen, per sofort über die Interaktion zwischen Staatsanwaltschaft und Experten ein Verfahrensprotokoll anzufertigen, den begründeten Entscheid im Sinne von Art. 253 StPO zu unterzeichnen und zu den Akten zu nehmen.

Die Staatsanwaltschaft hat nach dem letztjährigen Tätigkeitsbericht der Fachkommission eingeräumt, dass in einzelnen Fällen die Obduktionsaufträge etwas knapp gefasst gewesen seien. Die Leitung der Staatsanwaltschaft habe deshalb angeordnet, dass künftig die Obduktionsaufträge an das IRM (oder, wo zutreffend, weitere Aufträge an andere Stellen) stets ausführlich zu formulieren seien und/oder wo nötig separate Aktennotizen verfasst werden sollen. Als zusätzliches Hilfsmittel sei gemeinsam mit dem IRM eine Checkliste in Erarbeitung, welche die IRM-Mitarbeitenden und die Staatsanwaltschaftsvertretung vor Ort unterstützen soll. Diese Checkliste solle noch im Jahr 2016 fertiggestellt werden.

Der Regierungsrat hat die Staatsanwaltschaft daraufhin angewiesen, die von ihr erwähnten Massnahmen umzusetzen und die Checkliste bis spätestens Ende 2016 fertigzustellen.⁴³

Mit Schreiben vom 15. Februar 2017 bat die Fachkommission die Erste Staatsanwältin um Übersendung einer Fallliste aller erledigten oder per 31. Dezember 2016 hängigen Verfahren wegen aussergewöhnlicher Todesfälle, die nach Erlass von RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016 eingegangen sind. Am 29. März 2017 übersandte die Erste Staatsanwältin eine Tribunafallliste (aus Datenbank) aller erledigten oder per 31. Dezember 2016 hängigen Verfahren wegen aussergewöhnlicher Todesfälle, die nach Erlass von RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016 eingegangen sind (Abfragedaten: 22. August 2016 bis 15. Februar 2017). Aus dieser, 120 Fälle (Faszikel) umfassenden Liste hat die Fachkommission 25 Fälle zur Einsichtnahme ausgesondert und mit Schreiben vom 11. April 2017 deren Auflage anlässlich der Inspektionen erbeten.

Eine einlässliche Prüfung der beigezogenen Verfahrensakten ergab, dass der Gedankenaustausch und die Entscheidungsfindung unter Mitwirkung der Polizei, des kriminaltechnischen Dienstes, der Medizinalpersonen des IRM und den Vertretern der Staatsanwaltschaft stattfindet, aber in der Mehrheit der Fälle nur anhand von fremdproduzierten Textstellen (Polizeirapport, Gutachten Legalinspektion) und nur in eingeschränktem Ausmass nachvollzogen werden kann. Die vorgefundenen Angaben waren insbesondere unzureichend, um nachvollziehen zu können, wer auf Grundlage welcher Informationen welche Entscheidung getroffen hat. Wie bereits im Tätigkeitsbericht 2014 / 2015 ist an dieser Stelle nochmals auf Art. 76 Abs. 3 StPO hinzuweisen, wonach die Verfahrensleitung dafür verantwortlich ist, dass alle Verfahrenshandlungen vollständig und richtig protokolliert sind. D.h. selbst wenn die Angaben in den fremdproduzierten Textstellen (etwa im Polizeirapport) ausführlich genug wären, um die Entscheidungsprozesse vor Ort nachzuvollziehen, bliebe es problematisch, wenn sich die Staatsanwaltschaft als Verfahrensleitung ausschliesslich auf eine Dokumentation Dritter verlassen müsste.

In wenigen der von der Fachkommission eingesehenen Fälle konnte allerdings auch festgestellt werden, dass die Staatsanwaltschaft bestrebt ist, den Gedankenaustausch und die Entscheidungsfindung vor Ort transparenter zu gestalten, indem im Rahmen der

⁴³ Zum Ganzen: RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016, S. 4.

schriftlichen Auftragserteilung zur Legalinspektion an das IRM beschrieben wird, welche Personen vor Ort waren, welche Situation angetroffen wurde, welche Hinweise sich ergeben haben und welche Entscheidung aufgrund der festgestellten Hinweise getroffen wurde.

Auf Rückfrage der Fachkommission nach Praxisänderungen bei aussergewöhnlichen Todesfällen seit August 2016 und nach der für Ende 2016 angekündigten, in Zusammenarbeit mit dem IRM zu erstellenden Checkliste, führte die Erste Staatsanwältin anlässlich der Sitzung vom 3. Mai 2017 aus, die Staatsanwaltschaft habe die Problematik der zu knapp formulierten Gutachtenaufträge korrigiert, wobei es aber eine Übergangszeit gegeben habe. Die Aufträge würden nun aber ausführlicher abgefasst und die Empfehlung des IRM werde nun auch erwähnt. Im Hinblick auf die bis Ende 2016 zu erstellende Checkliste führte die Erste Staatsanwältin aus, das IRM sei gegenwärtig dabei, einen Entwurf zu erarbeiten, der dann mit der Staatsanwaltschaft diskutiert werde.

Zusammengefasst ist demnach festzustellen, dass die Staatsanwaltschaft Bestrebungen in Richtung einer ausführlicheren Dokumentation der Entscheidungsprozesse vor Ort unternimmt, sich bisher allerdings auf eine Minimallösung unter Verwendung vorgefertigter Textbausteine im Rahmen der Auftragserteilung zur Legalinspektion an das IRM beschränkt. Als positiver Aspekt dieses neuen Vorgehens kann immerhin hervorgehoben werden, dass die Entscheidungsprozesse vor Ort nun anhand von durch die Staatsanwaltschaft selbst erstellten Aktenstücken (wenn auch nur eingeschränkt) nachvollziehbar sind.

Weiterhin offen ist die Erarbeitung der gemäss Auftrag des Regierungsrats⁴⁴ bis Ende 2016 zu erstellenden Checkliste in Zusammenarbeit zwischen IRM und Staatsanwaltschaft. Alles in allem hat die Fachkommission in Bezug auf den Ablauf der Entscheidungsprozesse und deren Dokumentierung im Berichtjahr einige Verbesserungen feststellen können. Diese Bemühungen der Staatsanwaltschaft können aber sicherlich noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden.

⁴⁴ RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016, S. 4.

3.5.2 Erteilung von Gutachteraufträgen

Bestehen bei einem Todesfall Anzeichen für einen unnatürlichen Tod, insbesondere für eine Straftat, so ordnet die Staatsanwaltschaft zur Klärung der Todesart eine Legalinspektion durch eine sachverständige Ärztin oder einen sachverständigen Arzt an (Art. 253 Abs. 1 StPO). Bestehen nach der Legalinspektion Hinweise auf eine Straftat, so ordnet die Staatsanwaltschaft die Sicherstellung der Leiche und weitere Untersuchungen durch eine rechtsmedizinische Institution, nötigenfalls die Obduktion an (Art. 253 Abs. 3 StPO). Die Staatsanwaltschaft zieht eine oder mehrere sachverständige Personen bei, wenn sie nicht über die besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, die zur Feststellung oder Beurteilung des relevanten Sachverhalts erforderlich sind (Art. 182 StPO). Die Anordnung und Erstellung des Gutachtens richtet sich nach den Bestimmungen von Art. 183 – 189 StPO. Gemäss Art. 184 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a, b und d StPO ernennt die Verfahrensleitung die sachverständige Person und erteilt ihr einen schriftlichen Auftrag, welcher u.a. die Bezeichnung der sachverständigen Person, allenfalls den Vermerk, dass die sachverständige Person für die Ausarbeitung des Gutachtens weitere Personen unter ihrer Verantwortung einsetzen kann sowie die Frist zur Erstattung des Gutachtens enthält. Die sachverständige Person ist für das Gutachten persönlich verantwortlich (Art. 185 Abs. 1 StPO). Sie erstattet das Gutachten schriftlich. Waren an der Ausarbeitung weitere Personen beteiligt, so sind ihre Namen und die Funktion, die sie bei der Erstellung des Gutachtens hatten, zu nennen (Art. 187 Abs. 1 StPO).

Die Bestimmungen zur Auftragserteilung werden in Lehre und Rechtsprechung konkretisiert. Unter Hinweis auf den gesetzgeberischen Willen, der an verschiedenen Stellen im Gesetz Ausdruck findet (vgl. etwa Art. 182, Art. 183 Abs. 1, Art. 184 Abs. 2 lit. a und Art. 185 Abs. 1 StPO), wird hervorgehoben, dass bei der Auftragserteilung die Persönlichkeit der sachverständigen Person und das Vertrauen in deren Fachkompetenz und Unabhängigkeit im Zentrum ständen. Dementsprechend könne nur eine namentlich benannte, also bestimmte und individualisierbare, natürliche Person Adressatin eines Gutachterauftrags sein. Es könne nicht angehen, eine juristische Person, Rechtsgemeinschaften oder eine Institution zu benennen.⁴⁵ Aus der Qualifikation des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses folge die höchstpersönliche Leistungspflicht des Gutachters als

⁴⁵ MARIANNE HEER, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, BSK StPO, Art. 183 StPO N 8; Art. 185 StPO N 14.

beauftragte Person.⁴⁶ Diese sei angehalten, den Auftrag persönlich auszuführen und trage auch die Verantwortung dafür. Sind mehrere Personen an der Erstellung des Gutachtens beteiligt und handelt es sich nicht lediglich um beigezogene Hilfspersonen, so trügen alle die Verantwortung für das Gutachten bzw. für ihren Beitrag und hätten das Gutachten auch mitzuunterzeichnen. Nicht zulässig sei aber die Benennung von Chefärzten als Sachverständige, wenn die notwendigen Untersuchungen und Abklärungen sowie die Redaktion des Gutachtens und die Beantwortung der Fragen überwiegend durch Ober- oder Assistenzärzte vorgenommen würden.⁴⁷ Für untergeordnete Arbeiten sei der Beizug von Hilfspersonen zulässig. Davon zu unterscheiden sei der Beizug einer anderen Fachperson für spezielle Fragen von untergeordneter Bedeutung (Substitution). Hierbei behalte die ernannte sachverständige Person die fachliche Leitung und Kontrolle. Um Transparenz zu schaffen, müsse die beigezogene Person namentlich genannt werden und es seien Art und Inhalt ihrer Mitwirkung zu verdeutlichen. Dieses Vorgehen bedürfe ausserdem der Zustimmung des Auftraggebers.⁴⁸

Betont wird auch die Notwendigkeit der Verpflichtung der sachverständigen Person auf eine Frist zur Erfüllung ihres Auftrags. Die Verfahrensleitung trage die Verantwortung für die beförderliche Erledigung des Verfahrens unter Einhaltung des Beschleunigungsgebots. Eine Überlastung der sachverständigen Person vermöge die Verletzung dieses Gebots nicht zu rechtfertigen. Eine Erstreckung der im Gutachtauftrag angesetzten Frist sei nur in Ausnahmefällen unter Angabe der Gründe denkbar.⁴⁹

Die Einsichtnahme in die Verfahrensakten betreffend aussergewöhnliche Todesfälle (vgl. oben, Kapitel 3.5.1) förderte erhebliche Mängel in der Praxis der Staatsanwaltschaft bei der Auftragserteilung zu Tage.

⁴⁶ Zur rechtlichen Qualifikation im Einzelnen vgl. MARIANNE HEER, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, BSK StPO, Art. 184 StPO N 6.

⁴⁷ MARIANNE HEER, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, BSK StPO, Art. 183 StPO N 9.

⁴⁸ MARIANNE HEER, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, BSK StPO, Art. 183 StPO N 10 f., m.w.H.

⁴⁹ MARIANNE HEER, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, BSK StPO, Art. 184 StPO N 18.

Die Gutachteraufträge wurden, mit Ausnahme eines Falles, in sämtlichen eingesehen Fällen nicht an eine bestimmte, individualisierbare, namentlich genannte Person gerichtet, sondern an mehrere (bis zu 4!) namentlich genannte Personen, oder gar an die Institution selbst, ohne Nennung einer konkreten Person („Sehr geehrte Damen und Herren“). Dies widerspricht klarerweise den gesetzlichen Vorgaben.

Bei der Erstattung der Gutachten zeigte sich ein korrespondierendes Bild: Die eingesehenen Gutachten wurden ausnahmslos durch mehrere Personen unterzeichnet. Es fanden sich sogar Gutachten, bei denen keine der im Auftrag angesprochenen (mehreren) Personen (mit-)unterzeichnet hat. Es liegt in der Verantwortung der Verfahrensleitung (Staatsanwaltschaft), gegebenenfalls zu insistieren, dass die konkret beauftragte Person das Gutachten (jedenfalls schwerpunktmässig) erstellen muss. Dieser Vorgabe widersprechende Gutachten sind zurückzuweisen (vgl. Art. 189 StPO). Dieser Verfahrensmangel beschränkt sich im Übrigen gemäss den Feststellungen der Fachkommission nicht auf medizinische Gutachten, sondern er erstreckt sich auch auf technische Expertisen.

Schliesslich ist die Fachkommission im Rahmen der Akteneinsicht auf einen Fall gestossen, der an dieser Stelle besonderer Erwähnung bedarf. Es ging dabei um einen Leichenfund, bei dem eine Dritteinwirkung nicht von vornerein ausgeschlossen werden konnte. Im Oktober 2016 wurde deshalb (ohne Nennung der konkret beauftragten Person) folgerichtig eine Obduktion angeordnet. Entgegen Art. 184 Abs. 3 lit. d StPO wurde allerdings durch die Staatsanwaltschaft keine Frist zur Erstattung des Gutachtens angesetzt. Bis zum Zeitpunkt der Inspektion (5. Mai 2017) wurde denn auch kein Gutachten erstellt. Erst 3 Tage vor der Inspektion erkundigte sich die Staatsanwaltschaft nach dem Stand des Gutachtens. Das IRM teilte auf Anfrage mit, es sei noch kein Gutachten erstellt worden, da die für den Fall zuständige Person längere Zeit abwesend (gewesen) sei.

In solchen Fällen muss die Staatsanwaltschaft als Verfahrensleitung frühzeitig intervenieren und das IRM zur raschen Erstattung des Gutachtens anhalten. Geschieht dies nicht, so droht eine erhebliche (und unnötige) Erschwerung der Untersuchung.

Des Weiteren musste die Fachkommission mit Befremden zur Kenntnis nehmen, dass die Angehörigen der verstorbenen Person im Dezember 2016 um Mitteilung der Todesursache gebeten hatten, sich in den Akten aber kein Antwortschreiben der Staatsanwaltschaft findet. Sollte tatsächlich kein Antwortschreiben verschickt worden sein, so stellt dies einen unhaltbaren Zustand dar. Es ist deshalb darauf hinzuweisen, dass im Umgang

mit Angehörigen verstorbener Personen unbedingt mit der nötigen Sensibilität vorgegangen werden muss.⁵⁰ Dazu gehört auch eine zeitnahe Beantwortung von Anfragen der Angehörigen der verstorbenen Person zum Stand der Untersuchung.

Beim Studium der Verfahrensakten eines weiteren Falls hat sich herausgestellt, dass trotz prä mortal gesundheitlich unauffälligen und komplett leidensfreien Lebens des Verstorbenen und völliger Unklarheit der Todesursache derselben nicht weiter auf den Grund gegangen worden ist.

In einem anderen inspizierten Fall wurde von der Verfahrensleitung zunächst korrekt versucht, beim Hausarzt eines aussergewöhnlich Verstorbenen dessen Krankengeschichte erhältlich zu machen. Nachdem der Hausarzt jedoch gerade nicht erreichbar gewesen ist, hat man diesen Erhebungsakt dann ohne Weiterverfolgung auf sich beruhen lassen.

Diese Beispiele belegen, dass hinsichtlich konsequenter Anwendung des Ablaufkonzeptes mit den notwendigen Interaktionen nach wie vor Verbesserungsbedarf besteht, auch wenn das Erreichen gewisser Fortschritte seit der letzten Inspektion nicht verschwiegen werden soll.

3.5.3 Pikettweisung

Die Fachkommission hat sich in den Tätigkeitsberichten vergangener Jahre mehrfach mit der Pikettweisung der Staatsanwaltschaft auseinandergesetzt. Unter anderem interessiert dabei die Kompetenzen der Untersuchungsbeauftragten im Pikettdienst ausserhalb der Bürozeiten sowie während der Bürozeiten. Dabei wurde insbesondere die Praxis der Staatsanwaltschaft moniert, wonach ein Untersuchungsbeauftragter auch innerhalb der Bürozeiten (also nicht als funktionaler Staatsanwalt) über den Verzicht auf die Anordnung einer Obduktion bzw. über die Freigabe der Leiche entscheiden kann. Die Fachkommission hat mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass auch der Verzicht auf eine

⁵⁰ So auch die Weisung der Staatsanwaltschaft vom 17. Februar 2012 zur Handhabung von aussergewöhnlichen Todesfällen, S. 3.

Zwangsmassnahme im Allgemeinen bzw. die Entscheidung über die Freigabe der Leiche bei einem unklaren Todesfall ein wichtiger Entscheid darstellt, der einer Staatsanwältin oder einem Staatsanwalt vorbehalten sein muss.⁵¹ Zuletzt im Tätigkeitsbericht 2014 / 2015 hat die Fachkommission dem Regierungsrat deshalb beantragt, die Staatsanwaltschaft sei anzuweisen, die Pikettordnung anzupassen, um insbesondere sicherzustellen, dass die Entscheidung über die Freigabe einer Leiche (und damit den Verzicht auf eine Obduktion) jedenfalls innerhalb der Bürozeiten zwingend von einer Staatsanwältin oder einem Staatsanwalt getroffen wird.⁵²

In ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht 2014 / 2015 äusserte sich die Staatsanwaltschaft dahingehend, dass es keine Differenzen zwischen dem IRM und der Staatsanwaltschaft gebe. Wenn das IRM eine Obduktion empfehle zur Klärung der Frage, ob eine Straftat vorliege oder nicht, würde diese auch angeordnet. Die geltende Pikettregelung habe auch hier nie Anlass zu Problemen gegeben. Dies gelte insbesondere auch für aussergewöhnliche Todesfälle im Medizinalbereich. Wenn das IRM für diese Abklärung eine Obduktion empfehle, werde sie seitens der Staatsanwaltschaft (Pikett Untersuchungsbeamte oder / und Staatsanwält/innen) immer angeordnet. In Zweifelsfällen ziehe der oder die Pikett-Untersuchungsbeauftragte niederschwellig den Pikett-Staatsanwalt oder die Pikett-Staatsanwältin bei.⁵³

Der Regierungsrat äusserte sich im RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016, S. 3 zu den Kompetenzen der Untersuchungsbeauftragten im Pikettdienst ausserhalb der Bürozeiten wie folgt:

«Diese Zuständigkeitsordnung wurde vor nicht langer Zeit im Landrat diskutiert, ausdrücklich so gewollt und dementsprechend in § 12 Abs. 2 EG StPO gesetzlich geregelt; sie hat sich bewährt und der Regierungsrat sieht keinen Anlass, sie im Zusammenhang mit den aussergewöhnlichen Todesfällen erneut zu

⁵¹ Vgl. die Tätigkeitsberichte der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft betreffend die Staatsanwaltschaft 2012, S. 13; 2013, S. 25 ff.; 2014 / 2015, S. 25 ff.

⁵² Tätigkeitsbericht der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft betreffend die Staatsanwaltschaft 2014 / 2015, S. 33 f.

⁵³ RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016, S. 2.

hinterfragen. Das von der Fachkommission über die aktuelle gesetzliche Regelung hinaus geforderte Aufbieten von Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten würde zusätzliche personelle Ressourcen von Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten erfordern, mit den entsprechenden strukturellen (Anzahl der Staatsanwält/innen) und finanziellen Auswirkungen.»

Aufgrund dieser Ausführungen im RRB erhellt sich, dass der Regierungsrat die bisherigen Feststellungen der Fachkommission missverstanden haben muss. Die Fachkommission ist klar der Auffassung, dass die gesetzliche Regelung in § 12 Abs. 2 EG StPO BL eingehalten werden muss. Das wird sie aber gerade nicht, wenn im sog. «24 Stunden-Pikett» (das in der Landratsvorlage nie ein Thema war) ein Untersuchungsbeauftragter während der Bürozeiten de facto funktionale Staatsanwaltsaufgaben ausführt. Dies bezieht sich im Übrigen nicht nur auf die Anordnung von Zwangsmassnahmen, sondern auch auf den Entscheid, auf solche zu verzichten.

Der Präsident der Fachkommission hat dem Generalsekretär der Sicherheitsdirektion schon mit E-Mail vom 8. September 2016 folgenden Formulierungsvorschlag für eine angepasste Pikettweisung unterbreitet:

«Im Zweifelsfall oder in unklaren Fällen informiert der 1. Pikett den StA-Pikett und verfährt nach dessen Weisungen. Der StA-Pikett ist in jedem Fall zu informieren, wenn (während der Bürozeiten) auf eine Zwangsmassnahme verzichtet werden soll, die Polizei oder beigezogene Experten jedoch die Anordnung einer Zwangsmassnahme empfehlen. In diesem Fall obliegt der Entscheid ausschliesslich dem StA-Pikett. Dieser entscheidet nach persönlicher Rücksprache mit der Polizei und den beigezogenen Experten und – sofern vorhanden – nach Einsicht in bereits ergangene Akten. Dem StA-Pikett obliegt (während der Bürozeiten) in jedem Fall die Entscheidung darüber, ob eine Zwangsmassnahme anzuordnen ist oder nicht.»

Anlässlich der Inspektion vom 31. Mai 2017 hat die Erste Staatsanwältin auf Frage nach einer möglichen Aufnahme dieses Formulierungsvorschlags in eine revidierte Fassung der Pikettweisung ausgeführt, sie habe den Vorschlag erst kürzlich von der Sicherheitsdirektion erhalten und unverzüglich, vergangene Woche, in die interne Fachstelle Pikett gegeben, die – mit einer entsprechenden Arbeitsgruppe – sowieso mit der Überarbeitung der Pikettordnung insgesamt befasst sei. Im Anschluss an die Inspektion erklärte die Erste Staatsanwältin mit E-Mail vom 2. Juni 2017, den Formulierungsvorschlag auch innerhalb der Geschäftsleitung in Diskussion gegeben zu haben. Dabei sei festgestellt worden, dass es nicht sinnvoll sei, ad hoc irgendwelche Änderungen vorzunehmen, wenn man ohnehin daran sei, die Pikettregelung zu überprüfen und ggf. anzupassen/zu optimieren. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der Pikettdienst grundsätzlich funktioniere.

Auch wies sie nochmals darauf hin, dass die Fachstelle Pikett den Vorschlag der Fachkommission in die Diskussionen im Rahmen der Überarbeitung der Pikettregelung mit einbeziehen werde.

Angesichts dieser Entwicklung hat die Fachkommission beschlossen, die Behandlung dieser wichtigen Thematik dem neu zu bestellenden Aufsichtsorgan zu überantworten.

3.6 Mitteilungspflichten bei geheimen Überwachungsmaßnahmen

Die Fachkommission hat in ihrem Tätigkeitsbericht betreffend das Jahr 2013 die Einhaltung der Mitteilungspflichten bei geheimen Überwachungsmaßnahmen überprüft.

Art. 279 Abs. 1 StPO verpflichtet die Staatsanwaltschaft, spätestens bei Abschluss des Vorverfahrens (Art. 319 ff. StPO) den Beschuldigten wie auch den nach Art. 270 lit. b StPO betroffenen Drittpersonen (bzw. nach Art. 87 Abs. 3 StPO ihren Rechtsbeiständen), Grund, Art und vor allem auch die Dauer der geheimen Überwachungsmaßnahme mitzuteilen. Dazu gehört nicht nur die Nennung des Tatbestandes, sondern auch des relevanten Sachverhalts.

Im Anschluss an die im Berichtsjahr 2013 getroffenen Feststellungen hat die Fachkommission dem Regierungsrat beantragt, die Staatsanwaltschaft zu verpflichten, ohne Verzug Personen, die geheim überwacht worden sind, rechtskonform über ihre Rechte aufzuklären oder beim Zwangsmassnahmengericht entsprechende Anträge auf Aufschub oder Unterlassung der Mitteilung zu stellen. Darüber hinaus wurde beantragt, die Leitung der Staatsanwaltschaft anzuweisen, bis Ende 2015 entsprechende organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die es ermöglichen, inskünftig die Einhaltung der Gesetzesvorgaben in diesem hoch sensiblen Bereich zu überprüfen.

Im RRB Nr. 0446 vom 17. März 2015 (S. 5) folgte der Regierungsrat den Anträgen der Fachkommission in ihrem Tätigkeitsbericht des Jahres 2013 und wies die Staatsanwaltschaft an, geheim überwachte Personen, bei denen die Mitteilung nach Art. 279 StPO in der Vergangenheit auf andere Weise als durch im formellen Ablauf vorgesehen erfolgt ist, nochmals mittels standardisierter Vorlagen über die erfolgten Massnahmen zu informieren.

Im Tätigkeitsbericht betreffend die Jahre 2014 / 2015 hat die Fachkommission die in der Weisung der Staatsanwaltschaft betreffend Erfassung und Mitteilung von geheimen

Überwachungsmassnahmen vom 1. Januar 2015 (aktuelle Version gültig seit 9. September 2016) vorgesehene separate Erfassung aller geheimen Überwachungsmassnahmen in der Geschäftskontrolle (Tribuna) und die vorgeschriebenen standardisierten Mitteilungen ausdrücklich begrüsst.

Gleichzeitig hat sie angekündigt, die Handhabung dieser Weisung im Berichtsjahr 2016 zu überprüfen.

Die Fachkommission hat diese Prüfung vorgenommen und festgestellt, dass die Mitteilungspflicht bei geheimen Überwachungsmassnahmen nunmehr gesetzeskonform gehandhabt werden.

4 Anträge der Fachkommission

Die Fachkommission stellt dem Regierungsrat die folgenden Anträge für Massnahmen gemäss § 5 Abs. 5 EG StPO BL:

1. Die Fachkommission beantragt die umfassende Überprüfung der Personaldotation der Staatsanwaltschaft sowie der Polizei (soweit sie bis auf die Stufe Polizeiposten für die Staatsanwaltschaft im Rahmen von delegierten Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen tätig ist) ohne weiteren Verzug anhand zu nehmen. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Ressourcen, den Output in quantitativer und qualitativer Hinsicht in Relation zu den eingesetzten Personalmitteln bei der Staatsanwaltschaft und der Polizei (im Schnittstellenbereich) sowie im Vergleich mit anderen Kantonen zu untersuchen. Diese Arbeiten haben durch eine unabhängige, nicht von der Sicherheitsdirektion ausgewählte und geleitete Expertenkommission zu erfolgen. Der Sicherheitsdirektion fehlt es an der notwendigen institutionellen Distanz.
2. Die Staatsanwaltschaft sei anzuweisen, die Zählweise in der Statistik (Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft) wie folgt zu vereinheitlichen:
 - Gliederung nach Verbrechen und Vergehen einerseits und Übertretungen andererseits
 - Zählung der Strafbefehle nach beschuldigten Personen, anstatt nach Faszikeln

- Zählung der Anklagen nach «eentlichen» Anklagen, anstatt nach beschuldigten Personen. Grosse Fallkomplexe können mittels Fussnote unter Nennung der Anzahl beschuldigter Personen hervorgehoben werden.
3. Die Erste Staatsanwältin sei anzuweisen, unter entsprechendem Einsatz der Geschäftskontrolle Tribuna als Führungsinstrument, abteilungsübergreifend regelmässige Fallkontrollen durchzuführen und in den Geschäftsleitungssitzungen die Steuerung der priorisierten Verfahren regelmässig zu traktandieren. Durch diese Massnahmen kann unter anderem sichergestellt werden, dass die Verfahren gemäss dem in der Strafprozessordnung vorgesehenen Konzept geführt werden.
 4. Die Erste Staatsanwältin sei anzuweisen, eine Weisung betreffend die Handhabung des Delegationswesens durch die Staatsanwaltschaft zu erlassen. Diese Weisung hat Kriterien für den Erlass einer Delegationsverfügung durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. durch Untersuchungsbeauftragte an die Polizei zu definieren. Diese Definition hat sich nach der Bundesgesetzgebung zu richten. Hält sich die Staatsanwaltschaft an das Konzept der Strafprozessordnung, kann sie ihre Effektivität (das Richtige tun) und ihre Effizienz (richtig tun) steigern. Eine Delegation von Beweiserhebungen nach Eröffnung der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung ist namentlich davon abhängig zu machen, ob die Staatsanwaltschaft bei der Abklärung des Sachverhalts auf die Spezialkenntnisse und die Mittel der Polizei angewiesen ist, ob Dringlichkeit besteht und davon, welche Bedeutung der in Aussicht genommenen Beweiserhebung für das weitere Strafverfahren zukommt.
 5. Sofern der Regierungsrat der Meinung der Fachkommission folgt, dass unter «ausgewählten Fällen» i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL solche zu verstehen sind, die im Rahmen der sich für das Jahr 2017 abzeichnenden Praxisänderung durch die Erste Staatsanwältin geführt wurden (vgl. oben, Kapitel 3.2.2), empfiehlt die Fachkommission dem Regierungsrat, die Staatsanwaltschaft zu ermutigen, diese Praxisänderung zu festigen und weiterzuentwickeln.

Falls der Regierungsrat aber der Meinung ist, die von der Fachkommission eingesehenen und oben (Kapitel 3.2.2) beschriebenen Fällen seien weitgehend als «ausgewählt» i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL anzuerkennen, beantragt die Fachkommission dem Regierungsrat die Ausarbeitung einer Vorlage zwecks ersatzloser Streichung von § 7 Abs. 2 lit. d EG StPO BL im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision.

6. Die Staatsanwaltschaft sei anzuweisen, durch organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die hängigen grossen Fallkomplexe absolut prioritär mit eigenen Mitteln behandelt werden.

Wir danken für das Vertrauen und stehen der Sicherheitsdirektion sowie der Justiz- und Sicherheitskommission des Landrates für weitere Auskünfte gerne zur Verfügung.

**Fachkommission Aufsicht
über Staatsanwaltschaft und
Jugendanwaltschaft
Basel-Landschaft**

lic. iur. Enrico Rosa, Präsident

Dr. h.c. Hanspeter Uster

lic. iur. Beat Lanz

Alexander Schorro, MLaw, stv. Aktuar