

Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat

zur Stellungnahme des Regierungsrats zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission betreffend Visitation bei der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft

2018/713

vom 28. November 2018

1. Ausgangslage

Die Subkommission IV der Geschäftsprüfungskommission (GPK) besuchte am 18. Januar 2017 die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Landschaft (Stawa) und berichtete dem Landrat am 18. April 2018 hierüber mit Bericht [2018/285](#). Am 17. Mai 2018 überwies der Landrat die Empfehlungen aus dem Bericht der GPK zur Prüfung und Berichterstattung innert dreier Monate an den Regierungsrat. Der Regierungsrat legte mit Datum vom 22. August 2018 seine Stellungnahme [2018/713](#) vor.

2. Kommissionsberatung

Die Subko IV prüfte die Stellungnahmen des Regierungsrats und erstattete der GPK Bericht. Die GPK behandelte den vorliegenden Bericht anlässlich ihrer Sitzung vom 22. November 2018 und verabschiedete ihn zuhanden des Landrats.

3. Beurteilung der Stellungnahme des Regierungsrats

Nachfolgend werden die Stellungnahmen des Regierungsrats zu den einzelnen Empfehlungen beurteilt.

Die Nummerierung der Empfehlungen entspricht derjenigen aus dem GPK-Bericht 2018/285.

3.1. Empfehlung 1

Der Regierungsrat wird eingeladen, den Terminus ausgewählte Fälle, die von der Ersten Staatsanwältin und den leitenden Staatsanwälten zu führen sind, im Sinne einer Präzisierung näher zu umschreiben bzw. die Kriterienliste nach qualitativen (und nicht quantitativen oder organisatorischen) Merkmalen zu priorisieren.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Der Regierungsrat vertritt die Haltung, dass die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft primär ihre Führungsaufgabe wahrzunehmen hat, jedoch gehalten ist, frei werdende Ressourcen möglichst für die eigene Fallbearbeitung einzusetzen. Es ist jedoch zu beachten, dass insbesondere die Erste Staatsanwältin, aber auch die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, sehr stark durch ihre Führungsaufgaben absorbiert sind. Die Auswahl der durch die Geschäftsleitung selbst zu erledigenden Fälle hat gemäss der Kriterienliste, wie sie auch im GPK Bericht unter Ziffer 10 auf Seite 6 aufgeführt wird, zu erfolgen. Im Zusammenhang mit seiner Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht 2016 der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft (RRB Nr. 2017-1358, S. 5) hat der Regierungsrat die Kriterien der Staatsanwaltschaft für die Definition der ausgewählten Fälle geprüft und für richtig und zweckmässig befunden. Im RRB Nr. 1139 vom 16. August 2016 (Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht 2014/2015 der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft, S. 5) hat der Regierungsrat festgehalten, dass die konkrete Auswahl der „ausgewählten Fälle“ in der Verantwortung der Staatsanwaltschaft, d.h. der Ersten Staatsanwältin, liegt. Die aktuelle Kriterienliste enthält durchaus auch qualitative Kriterien, wie zum*

Beispiel das Kriterium „besondere Fragestellungen oder Schwierigkeiten aufgrund der involvierten Personen und / oder sich stellender Rechtsfragen“.

Die Sicherheitsdirektion wird im Sinne der Empfehlung der GPK zusammen mit der Staatsanwaltschaft und der Fachkommission Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft prüfen, ob und in welcher Form eine Priorisierung der Kriterienliste nach qualitativen Merkmalen möglich ist und Sinn macht. Die Sicherheitsdirektion wird die GPK über die Ergebnisse dieser Abklärungen zeitnah informieren.

Kommentar GPK: Die GPK begrüsst, dass die Sicherheitsdirektion nochmals prüft, ob eine Priorisierung der Kriterienliste nach qualitativen Merkmalen möglich ist. Die GPK hält jedoch fest, dass lit. d in Abs. 2 von § 7 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) in der ursprünglichen RR-Vorlage so nicht enthalten war und erst von der Kommission eingebracht wurde. Der Gesetzgeber verlangt damit unmissverständlich, dass die Leitung der Staatsanwaltschaft ausgewählte Fälle selber führt. Lit. d steht deshalb gleichberechtigt neben lit. a (Führungsaufgabe) und versteht aus Sicht der GPK unter «ausgewählt» rein qualitative Kriterien. Die GPK bittet den Regierungsrat, dies bei seiner Überprüfung zu berücksichtigen.

3.2. Empfehlung 2

Die Zählweise in den Statistiken ist zu vereinheitlichen. Die Fälle sollen nach Erachten der GPK nach Verbrechen und Vergehen einerseits, sowie Übertretungen andererseits gegliedert werden. Anstelle von Faszikeln sollen die Strafbefehle nach Anzahl beschuldigter Personen gezählt werden. Bei den Anklagen sollen nicht die Anzahl beschuldigter Personen gezählt werden, sondern die Anzahl der eigentlichen Anklagen.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Vorbemerkung:

Die Staatsanwaltschaft erfasst die Eingänge nach Fällen/Anzeigen und deren Erledigung. Beides erfolgt getrennt nach Übertretungen einerseits und nach Vergehen/Verbrechen andererseits.

Zählweise und Statistik verfolgen das Ziel, die organisatorischen und administrativen Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft hinsichtlich Fallübersicht, Controlling sowie Fallbewirtschaftung optimal zu unterstützen und den Tätigkeitsbereich bestmöglichst abzubilden.

Eine Zählweise nach beschuldigten Personen bei den Strafbefehlen oder nach „eigentlichen Anklagen“ bei den Anklagen ist möglich, doch müssen hier diverse Richtlinien zur Fallerfassung, Fallbewirtschaftung und Statistik geändert und die Software teilweise neu konfiguriert werden. Eine Änderung in der Zählweise hätte zur Folge, dass die Jahresergebnisse in den Geschäftsberichten nicht mehr vergleichbar wären und keine Feststellungen zur Geschäftsentwicklung gemacht werden könnten.

Detaillierte Stellungnahme:

- *Zählung nach „eigentlichen Anklagen“ und nicht nach beschuldigten Personen*

Die Staatsanwaltschaft zählt die Anklagen aktuell nach beschuldigten Personen und nach Faszikeln/Anzeigen/Fälle (was alles dasselbe bedeutet). Die zusätzliche Zählweise nach beschuldigten Personen wurde zwecks besserer Vergleichbarkeit mit den Zahlen des Strafgerichts eingeführt, welches die Anklagen ausschliesslich nach beschuldigten Personen und ebenfalls nicht nach „eigentlichen Anklagen“ führt. Die Anklagen nun noch nach einer dritten Methode statistisch zu erfassen und aufzuführen, würde einen Mehraufwand ohne erkennbaren Mehrwert bedeuten und darüber hinaus von der Zählweise des Strafgerichts abweichen. Nach Auffassung des Regierungsrats bildet die aktuelle Zählweise die Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft optimal ab.

- *Gliederung nach Verbrechen und Vergehen einerseits und Übertretungen andererseits*

Dies wurde in einigen Kategorien im Geschäftsbericht bereits seit jeher gemacht und im aktuellen Geschäftsbericht noch weiter ausgeweitet. Wir verweisen auf den Geschäftsbericht 2017 der

Staatsanwaltschaft, insbesondere Kapitel 3 „Fallzahlen“, Seiten 11, 12, 13 und 16.
Die Erfassung und Erledigung erfolgt seit jeher getrennt nach Verbrechen und Vergehen einerseits und Übertretungen andererseits.

- *Zählung der Strafbefehle nach beschuldigten Personen anstatt nach Faszikeln*

Aktuell wird gezählt, wie viele Fälle mittels Strafbefehl erledigt worden sind. Dies erscheint rein mathematisch folgerichtig. Man zählt damit bei den Eingängen 1 und bei den Ausgängen grundsätzlich ebenfalls. Bei einer Zählung nach beschuldigten Personen würden demgegenüber beispielsweise 3 Eingänge (Fälle) mit 1 Strafbefehl erledigt werden. Dies würde den Arbeitsaufwand der Staatsanwaltschaft nicht transparent abbilden, da 3 Fälle mittels Strafbefehl erledigt worden sind und nicht nur einer. Zudem verhindert die aktuelle statistische Erfassung, dass eine Anzeige vergessen wird, da jeder Eingang erfasst wird und jeder Eingang einer Erledigung zugeführt werden muss. Der Regierungsrat und die Staatsanwaltschaft bevorzugen daher, die Strafbefehle weiterhin nach Faszikeln und nicht nach beschuldigten Personen zu zählen.

Kommentar GPK: Die GPK hält an ihrer Empfehlung fest. Dass Faszikel/Anzeigen und Fälle alles dasselbe sein sollen, hält die GPK für eine qualifizierte Falschaussage. Die GPK kann die beschriebene interne Erfassung der «Fälle» bei der Stawa nachvollziehen. Die interne Zählweise ist das eine. Die externe Kommunikation sollte jedoch soweit vereinheitlicht werden, dass Vergleiche interkantonal und mit anderen Kantonen möglich sind. So unterscheidet sich im Kanton Basel-Landschaft auch die Zählweise der Stawa und des Strafgerichts von derjenigen des Kantonsgerichts. Hier drängt sich eine Vereinheitlichung auf. So müssten nach Erachten der GPK nicht nur die Anklagen nach Einsprachen gegen Strafbefehle und die originären Anklagen klar auseinandergelassen werden, sondern darüber hinaus die Fälle pro Strafbefehl und pro Anklage (allenfalls bei den Anklagen einheitlich bei der Staatsanwaltschaft wie auch bei den Gerichten nach Personen) gezählt und nach aussen kommuniziert werden. Die Zählweise nach Faszikeln etc. kann durchaus für die interne Statistik weitergeführt werden. Vergleichbarkeit und eine einheitliche und klar überschaubare Zählart (nach aussen) sind wichtig, da nur so die effektive Arbeitsbelastung ersichtlich wird. Die entsprechenden Auswertungen sind anzupassen.

3.3. Empfehlung 3

Bezüglich des Beschleunigungsgebots empfiehlt die GPK, in der Leistungsvereinbarung die innerhalb von zwölf Monaten zu erledigenden Strafverfahren mit bekannter Täterschaft von 60 auf 70 Prozent zu erhöhen. Dazu sollen als Grundlage nur Anklagefälle zählen. Zudem ist vor Eröffnung eines Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft eine strukturierte Anklagehypothese und –planung sicherzustellen. Aufträge gemäss Art. 312 nach der Eröffnung eines Strafverfahrens an die Polizei sollen nur in Ausnahmefällen erfolgen.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Beschleunigungsgebot – Leistungsvereinbarung (Leistungsauftrag):

Welche Verfahrensdauer angemessen ist bzw. ob das Beschleunigungsgebot verletzt worden ist, hängt immer von den konkreten Umständen des Einzelfalles ab, die in ihrer Gesamtheit durch das urteilende Gericht zu würdigen sind. Kriterien hierfür bilden dabei die Schwere des Tatvorwurfs, die Komplexität des Sachverhalts, das Verhalten des Beschuldigten und der Behörden sowie die Zumutbarkeit für den Beschuldigten. Wir gestatten uns den Hinweis auf die einschlägige Lehre und Rechtsprechung. Beim Leistungsauftrag/der Leistungsvereinbarung geht es demgegenüber um eine statistische Vorgabe bezüglich durchschnittliche Verfahrensdauer alle Verfahren betreffend und ohne Bezug zum einzelnen Fall. Es wäre durchaus denkbar, diese Vorgabe nach Kategorien zu trennen oder nur noch für die Anklagefälle festzulegen, jedoch ist aus Sicht der Staatsanwaltschaft gerade bei den Strafbefehlsfällen, welche mehrheitlich schneller verjähren, eine Vorgabe besonders sinnvoll und wichtig. Rund 80% sämtlicher Verfahren werden mittels Strafbefehl erledigt, welche manuell erstellt werden. Es handelt sich dabei um Übertretungs- und Vergehensstrafbefehle aus dem gesamten Rechtsgebiet.

70 Prozent aller Anklagefälle innerhalb eines Jahres überweisen zu können, ist indessen nicht realistisch. So wurden beispielsweise von den 280 Anklagen, welche im Jahr 2017 überwiesen wurden, 130 innerhalb eines Jahres überwiesen, also etwas weniger als 50%. Die Gründe hierfür sind vielfältig und liegen oftmals nicht im Einflussbereich der Staatsanwaltschaft. Hinsichtlich der seitens der Staatsanwaltschaft beeinflussbaren Faktoren gilt intern die Weisung betreffend Einhaltung des Beschleunigungsgebots. Gerade bei den Anklagefällen nehmen alleine die Terminabsprachen mit den Parteien sowie die Fristen für das Einreichen von Beweisanträgen – in der Regel auf Gesuch hin erstreckt – sehr viel Zeit in Anspruch. Auch kommen in den grösseren und komplexen Fällen Beschwerdeverfahren oder Siegelungen häufiger vor. Bis zum Vorliegen der entsprechenden Gerichtsentscheide dauert es oft mehrere Monate, während denen das Verfahren grundsätzlich blockiert ist. Werden elektronische Datenträger sichergestellt, die durch die IT-Forensik der Polizei zu spiegeln und auszuwerten sind, dauert dies aufgrund der oft erheblichen Datenmengen und der dortigen Personalengpässe oftmals länger als sechs Monate, in manchen Fällen sogar bis zu einem Jahr. Ohne Vorliegen der Auswertung kann jedoch die Strafuntersuchung oft nicht bzw. nicht effizient weiter vorangetrieben werden. Wenn eine beschuldigte Person flüchtig ist, ist das Verfahren ebenfalls oft weitgehend blockiert. IV-Verfahren und Verfahren im Bereich der Wirtschaftskriminalität sowie Verfahren im Bereich der organisierten Kriminalität sind nur in Ausnahmefällen innerhalb eines Jahres zu erledigen. In IV-Fällen müssen in der Regel digitale Datenträger ausgewertet und Gutachten in Auftrag gegeben werden, in Wirtschaftsstraffällen sind meistens grosse Datenmengen sicherzustellen und auszuwerten. Grundsätzlich werden in derartigen Verfahren von den Parteien auch oftmals alle zur Verfügung stehenden Rechtsmittel ergriffen. Es wirken sich die folgenden externen Faktoren auf die Verfahrensdauer aus, welche vermehrt in Anklagefällen anzutreffen sind:

- Anzahl Parteien
- Anzahl Beweisanträge
- Anzahl Beschwerdeverfahren
- Siegelungen
- Erforderlichkeit des Beizugs von Fachdiensten und Sachverständigen
- Erforderlichkeit der Erstellung von Gutachten jeglicher Art
- Anzahl Straftaten derselben beschuldigten Person, insbesondere wiederholte Delinquenz während laufender Untersuchung
- Flüchtige beschuldigte Person.

Die Empfehlung, dass der Leistungsauftrag der Staatsanwaltschaft künftig getrennt nach Übertretungen einerseits und Vergehen/Verbrechen andererseits definiert wird (unabhängig davon, ob es sich bei den Vergehen/Verbrechen um Anklagefälle handelt oder nicht) wird umgesetzt.

Strukturierte Anklagehypothese vor Eröffnung eines Verfahrens:

Die Staatsanwaltschaft setzt seit einigen Jahren bei grösseren Verfahren Verfahrensplanungen und Tatbestandsmerkmalsblätter zur Unterstützung der zielgerichteten Untersuchung ein. Diese Instrumente ermöglichen unter anderem die Erstellung einer Anklagehypothese, sobald eine solche überhaupt möglich oder sinnvoll ist. Hierfür muss jedoch zunächst einmal der rechtserhebliche Sachverhalt festgestellt werden.

Die verfahrensleitende Staatsanwältin respektive der verfahrensleitende Staatsanwalt muss zudem bei der Fallführung, den Einvernahmen und den weiteren Beweiserhebungen grundsätzlich stets im Hinterkopf behalten, welche Straftatbestände allenfalls erfüllt sein könnten, damit sie oder er die Ermittlungen auch danach ausrichten kann. Sich stellende Rechts- und Beweisfragen müssen ebenfalls frühzeitig erkannt und in die Ermittlungen mit einbezogen werden.

Es ist jedoch zu beachten, dass die Staatsanwaltschaft bereits bei Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts gesetzlich dazu verpflichtet ist, ein Strafverfahren zu eröffnen. Dabei handelt es sich um einen eher frühen Zeitpunkt, in welchem eine Anklage nur eine mögliche Verfahrenserledigung unter vielen darstellt. Zum Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung steht oftmals noch nicht fest, ob eine Anklage zu erheben, ein Strafbefehl zu erlassen oder das Verfahren einzustellen ist, da der

rechtserhebliche Sachverhalt noch gar nicht festgestellt werden konnte. Die Untersuchung dient gerade dem Zweck, diesen Sachverhalt zu ermitteln. Die Pflicht der Strafbehörden, diese sogenannte historische oder materielle Wahrheit zu erforschen, findet in zahlreichen Bestimmungen ihren Niederschlag, so z.B. auch in Art. 139 Abs. 1 StPO, wonach die Strafbehörden zur Wahrheitsfindung alle nach dem Stand von Wissenschaft und Erfahrung geeigneten Beweismittel einzusetzen haben, die rechtlich zulässig sind. Es geht somit nicht darum, möglichst Anklage zu erheben. Zahlreiche Verfahren werden denn auch eingestellt, wenn die Ermittlungen abgeschlossen sind.

Die Staatsanwaltschaft ist zudem grundsätzlich und insbesondere im Vorverfahren zur Objektivität verpflichtet. Eine allzu frühe Festlegung auf eine Anklage würde diese Objektivitätsverpflichtung gefährden und könnte dem verfahrensleitenden Staatsanwalt respektive der verfahrensleitenden Staatsanwältin den Vorwurf der Befangenheit einbringen. So ist die Staatsanwaltschaft im Vorverfahren und während der Ermittlungen gehalten, belastenden und entlastenden Umständen mit gleicher Sorgfalt nachzugehen (Art. 6 Abs. 2 StPO) und eine Unparteilichkeit zu wahren. Erst im Stadium der Anklageerhebung und im Rechtsmittelverfahren werden nicht mehr die gleich strengen Anforderungen an die Unparteilichkeit der Staatsanwaltschaft gestellt, doch hat die Staatsanwaltschaft selbst in diesen Verfahrensstadien nach wie vor eine Objektivitätsverpflichtung. Dies kommt beispielsweise in Art. 381 StPO zum Ausdruck, gemäss welchem die Staatsanwaltschaft zu Ungunsten oder zu Gunsten der beschuldigten oder verurteilten Person Rechtsmittel einlegen kann.

Aufträge an die Polizei gemäss Art. 312 StPO nur noch in Ausnahmefällen nach der Eröffnung des Strafverfahrens:

Die Staatsanwaltschaft kann die Polizei auch nach Eröffnung der Untersuchung mit ergänzenden Ermittlungen beauftragen (Art. 312 Abs. 1 StPO).

Sobald Zwangsmassnahmen nötig sind oder eine Meldung nach Art. 307 StPO erfolgt, muss zwingend ein Strafverfahren eröffnet werden, so dass Aufträge an die Polizei nur noch nach Art. 312 StPO erteilt werden können. Dies ist jedoch, insbesondere im Kanton Basel-Landschaft, oftmals in einem Zeitpunkt, in welchem der Sachverhalt noch überhaupt nicht oder erst unvollständig ermittelt worden ist. Die Sachverhaltsermittlung ist in erster Linie Aufgabe der Polizei (vgl. Art. 306 StPO).

Es ist allgemein anerkannt, dass es auch nach Eröffnung des Strafuntersuchungsverfahrens Aufträge für ergänzende Ermittlungen an die Polizei geben kann und muss. Ob die Staatsanwaltschaft solche Aufträge erteilen muss, richtet sich nach den Erfordernissen der Strafuntersuchung. Wenn die Staatsanwaltschaft beispielsweise für die Durchführung der Strafuntersuchung auf das Fachwissen der Polizei angewiesen ist, muss sie der Polizei unter Umständen auch nach der Eröffnung der Strafuntersuchung ergänzende Ermittlungsaufträge erteilen können.

Kommentar GPK: Die GPK begrüsst, dass der Leistungsauftrag künftig getrennt nach Übertretungen einerseits und Vergehen/Verbrechen andererseits definiert wird. Trotzdem hält die GPK an ihrer Empfehlung, die Erledigungsquote bei Anklagefällen zu erhöhen, fest. Eine möglichst hohe Erfüllungsquote ist im Interesse aller, da eine juristische Verletzung des Beschleunigungsgebotes zwingend zu einer Verminderung der Strafe führen muss. Strafreduktionen im Anklageverfahren haben in der Regel eine viel grössere Auswirkung als im Strafbefehlsverfahren. Die Argumentation gegen eine Erhöhung scheint der GPK nicht stringent. So kann z.B. ein Verfahren sistiert werden, wenn die beschuldigte Person flüchtig und ihr Aufenthalt unbekannt ist.

Auch sollten Verfahren durch die Stawa erst eröffnet werden, wenn eine klare Anklagehypothese vorliegt. Dazu notwendige, rechtserhebliche Abklärungen kann die Polizei im Vorfeld (nach Art. 306 und Art. 307 StPO des polizeilichen Ermittlungsverfahrens) auf Anweisungen der Staatsanwaltschaft durchführen.

Die Ausführungen des Regierungsrats zu der Forderung der GPK nach einer strukturierten Anklagehypothese vor der Eröffnung des Verfahrens kann die GPK nicht nachvollziehen. In jedem Ver-

fahren der Staatsanwaltschaft (ungeachtet ob dieses Verfahren am Ende durch Einstellung, Erlass eines Strafbefehls oder durch Anklage erledigt wird) hat sich der Staatsanwalt oder die Staatsanwältin als erstes zu fragen, welche (materielle) Strafbestimmung in Betracht kommt und daraus seine «Anklage-Hypothese» zu entwickeln. Schon bei der Eröffnung eine «Anklage-Hypothese» zu haben ist nach Meinung der GPK zentral. Denn gestützt auf diese Hypothese hat der Staatsanwalt oder die Staatsanwältin denjenigen Sachverhalt zu ermitteln, den es braucht, um den ins Auge gefassten Straftatbestand abzustützen bzw. zu unterlegen. Mit einer solchen Arbeitsweise wird auch besser zwischen dem polizeilichen Ermittlungsverfahren und der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung unterschieden.

Aus diesen Gründen hält die GPK an ihrer Empfehlung fest, vor Eröffnung eines Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft eine strukturierte Anklagehypothese und –planung sicherzustellen und Aufträge gemäss Art. 312 StPO nach der Eröffnung eines Strafverfahrens an die Polizei nur in Ausnahmefällen zu erteilen.

3.4. Empfehlung 4

Primär sollten die Fälle mit den internen Ressourcen bearbeitet werden. Der Zuzug von a.o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sollte auf ein Minimum beschränkt werden. Das Einsetzen einer finanziellen Limite wird empfohlen.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Der Einsatz von a.o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (a.o. StA) wird in Ausnahmefällen von der Staatsanwaltschaft beantragt und vom Regierungsrat beschlossen, wie z.B. bei ausserordentlichem Arbeitsanfall oder Ausfällen infolge von Krankheit, Mutterschaft oder Austritt und dient auch der Förderung von qualifizierten Mitarbeitenden. Die Erledigungen durch die a.o. StA sind daher auch vergleichsweise tief (im Jahr 2017 wurden beispielsweise von den 280 Anklagen deren 8 durch a.o. StA an das Strafgericht überwiesen, was einem Prozentsatz von 2.85 entspricht). Es werden jeweils in erster Linie interne Ressourcen hierfür eingesetzt, da in der Regel Untersuchungsbeauftragte als a.o. StA bestimmt werden. Die finanzielle Limite besteht im Budgetkredit für den Personalaufwand der Staatsanwaltschaft. Dieser wurde in den vergangenen Jahren stets eingehalten.*

Kommentar GPK: Die GPK nimmt die Erklärung des Regierungsrats zur Kenntnis und wird die Entwicklung weiterhin aufmerksam verfolgen.

3.5. Empfehlung 5

Die Schnittstellen zwischen Polizei und Stawa (Delegation an Polizei RRB 2017-1358) sollen entsprechend den Kriterienvorgaben der Fachkommission (vgl. Tätigkeitsbericht 2016) überprüft werden.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Ein Projektauftrag zur Überprüfung der Schnittstellen zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft wurde von der Sicherheitsdirektion bereits erteilt. Nach diversen Vorbereitungen erfolgte der Projektstart am 1. Juni 2018. Die Projektleitung liegt in den Händen von Stephanie Eymann, Leiterin der Hauptabteilung Verkehrssicherheit der Polizei Basel-Landschaft, und von Urs Geier, Leitender Staatsanwalt. Dem Steuerungsausschuss gehören auch die zwei von der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft bestimmten Vertretungen an, nämlich Rolf Grädel, ehemaliger Generalstaatsanwalt des Kantons Bern und Dora Weissberg, ehemalige Leitende Staatsanwältin des Kantons Basel-Stadt. Der gemäss der Projektmanagementmethode Hermes erstellte Projektinitialisierungsauftrag sieht vor, dass bis Mitte 2019 ein Bericht erarbeitet wird, umfassend die Analyse des IST-Zustands und die Beschreibung des SOLL-Zustands. Der Regierungsrat soll bis August 2019 über die Realisierung der Soll-Variante beschliessen.*

Kommentar GPK: Die GPK nimmt erfreut zur Kenntnis, dass inzwischen ein Projektauftrag zur Überprüfung der Schnittstellen Polizei/Staatsanwaltschaft durch die Sicherheitsdirektion erteilt wurde und der Projektstart am 1. Juni 2018 erfolgte. Die GPK erwartet nach Erstellung des Berich-

tes und des Entscheids des Regierungsrats über die Realisierung der Soll-Variante eine entsprechende Information bis spätestens Ende 2019.

3.6. Empfehlungen 6 und 9

6. Es ist zu prüfen, ob Entscheide, die durch Pikett-Untersuchungsbeauftragte getroffen werden, im Sinne des 4-Augen Prinzips nicht durch Staatsanwälte/innen mitunterzeichnet werden müssen.

9. Die GPK empfiehlt, während den Bürozeiten Untersuchungsbeauftragte nicht im Pikett-dienst einzuteilen.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Vorbemerkung:

Zu den Empfehlungen 6 und 9 wird wegen des Sachzusammenhangs nachstehend gemeinsam Stellung genommen.

Inhaltliche Stellungnahme:

Gemäss § 34 c der Arbeitszeitverordnung (AZVO) gilt als Pikettdienst bei der Staatsanwaltschaft die angeordnete und die auf jederzeitige Abrufbereitschaft rund um die Uhr sichergestellte Einsatzbereitschaft. Pikettdienst wird von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (StA) und von Untersuchungsbeauftragten (UB) geleistet, wobei immer 1 StA (StA-Pikett) und 1 UB (1. Pikett) gleichzeitig im Pikettdienst eingeteilt sind. Zusätzlich wird ein zweiter Pikett durch UB und StA sichergestellt, welcher bei ausserordentlichen Arbeitsanfällen zum Einsatz kommt. Die Piketteinteilung für alle drei Pikettarten wird jeweils im letzten Quartal des Jahres für das Folgejahr erstellt.

Gemäss § 12 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung (EG StPO) haben die UB im Pikettdienst, welcher rund um die Uhr dauert (vgl. oben stehende Definition in der AZVO), innerhalb und ausserhalb der Bürozeiten unterschiedliche Kompetenzen: Ausserhalb der Bürozeiten haben sie die Kompetenz, Zwangsmassnahmen anzuordnen, innerhalb der Bürozeiten haben sie diese Kompetenz nicht.

Entscheide der Untersuchungsbeauftragten mit Bezug auf Zwangsmassnahmen in der Pikettphase werden ausschliesslich ausserhalb der Bürozeiten von diesen unterzeichnet, wozu sie gemäss § 12 Abs. 2 EG StPO auch ausdrücklich befugt und durch den Gesetzgeber beauftragt sind. Eine Zweitunterschrift durch einen StA würde erstens bedeuten, dass sich dieser ebenfalls mit dem Sachverhalt befassen muss und würde zweitens zu einer vermeidbaren Zusatzbelastung in administrativer und tatsächlicher Hinsicht führen, die von Gesetzes wegen gar nicht erforderlich ist.

Im Weiteren haben die UB gemäss der Weisung Nr. 01/2013 „Pikettdienst“ die StA bei potenziellen Haftfällen und bei schweren Delikten rund um die Uhr umgehend zu informieren und nach deren Weisungen zu verfahren. Dasselbe gilt für unklare Fälle und für Zweifelsfälle.

In diesem Zusammenhang ist auch die Landratsvorlage 2010-060 vom 6. Februar 2010 betreffend Zahl der ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu erwähnen, wonach die Zahl von 39.5 Staatsanwältinnen und Staatsanwälten unter der Bedingung festgelegt worden ist, dass die Untersuchungsbeauftragten im Pikettdienst eingesetzt werden können und dadurch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte entlasten. Die Bundesrechtskonformität der Pikettregelung im Kanton Basel-Landschaft wurde vom Bundesamt für Justiz bereits im Jahre 2010 bestätigt. Anderslautende Gerichtsurteile hat es seither nicht gegeben. Die aktuelle Praxis der Staatsanwaltschaft entspricht somit zweifelsfrei den bundesgesetzlichen und kantonalgeseztlichen Grundlagen.

Kommentar GPK: Die GPK nimmt die Stellungnahme des Regierungsrats zur Kenntnis. Die GPK empfiehlt jedoch, dass Untersuchungsbeauftragte im Tagespikett (während der Bürozeiten) nicht de facto als Verfahrensleiter auftreten, also Verfahren selbständig eröffnen und entscheiden, ob auf Zwangsmassnahmen verzichtet wird. Während der Bürozeiten ist die Verfahrensleitung im

Hause. Sie soll von Anfang an die Entscheidungen treffen und die UB «im Pikett» bei Bedarf beiziehen. Während der Bürozeiten hat der Staatsanwalt oder die Staatsanwältin (als Verfahrensleiter/in) den UB beizuziehen und nicht umgekehrt. Die Frage der Verfahrenseröffnung und «Anklage-Hypothese» ist am Anfang der Untersuchung – wie oben dargelegt – zentral.

3.7. Empfehlung 7

Es wird empfohlen, dass auch die Nicht-Vornahme von Zwangsmassnahmen begründet und festgehalten werden muss.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Weder im Strafprozessrecht noch im allgemeinen Verwaltungsrecht ist vorgesehen, dass ohne ausdrücklichen Antrag einer Partei die Nichtanordnung einer Massnahme verfügt und begründet werden muss.*

Gemäss Art. 197 StPO können Zwangsmassnahmen durch die Verfahrensleitung ergriffen werden, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind, ein hinreichender Tatverdacht vorliegt, das angestrebte Ziel nicht durch eine mildere Massnahme erreicht werden kann und die Bedeutung der Straftat die Zwangsmassnahme rechtfertigt. Die Wahl der sachlich gebotenen Untersuchungsführung liegt im pflichtgemässen Ermessen der Staatsanwaltschaft. Für die Nichtanordnung einer Zwangsmassnahme, insbesondere auch der Legalinspektion und der Obduktion, besteht keine Begründungspflicht, weil dadurch nicht in die Rechtsstellung der Betroffenen eingegriffen wird.

Die Umsetzung der Begründungspflicht für die Nichtanordnung eine Zwangsmassnahme wäre praktisch kaum durchführbar: Es gibt in der Regel im Verfahren eine grosse Anzahl von potenziell möglichen Zwangsmassnahmen, welche angeordnet werden könnten. Der Aufwand, wenn jeder Verzicht auf eine Zwangsmassnahme begründet und schriftlich festgehalten werden müsste, wäre enorm gross, ohne dass daraus ein erkennbarer, zusätzlicher Nutzen resultieren würde.

Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass die GPK der Meinung ist, auch beim Nichtanordnen einer Zwangsmassnahme handle es sich um einen Entscheid. Insofern besteht eine wesentliche Differenz in der Beurteilung der GPK im Vergleich zur übereinstimmenden Auffassung des Regierungsrats, der Sicherheitsdirektion und der Staatsanwaltschaft: Der Regierungsrat hat die SID und die Staatsanwaltschaft beauftragt, zusammen mit Fachkommission diesen Punkt – „Aufzeichnung und Begründung der Nicht-Vornahme von Zwangsmassnahmen“ – im Sinne der Empfehlung der GPK nochmals zu prüfen. Die Sicherheitsdirektion wird die GPK über die Ergebnisse dieser Prüfung zeitnah informieren.

Kommentar GPK: Die GPK nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Empfehlung der GPK nochmals überprüft wird und wird die Ergebnisse dieser Überprüfung interessiert studieren. Die GPK erwartet die entsprechende angekündigte Information über die Ergebnisse bis im 1. Quartal 2019.

3.8. Empfehlung 8

Es ist zu prüfen, ob nicht regelmässig die Zuweisung und Weiterbearbeitung der Fälle zu überprüfen ist, um so eine gleichmässiger Belastung der Mitarbeitenden zu erhalten. Komplexe und umfangreiche Fälle sind in eine Task-Force zu überführen.

Stellungnahme des Regierungsrats: *Die Zuweisung der Fälle innerhalb der Staatsanwaltschaft erfolgt weder allein aufgrund des Piketts noch nach Zufälligkeiten der Anwesenheit. Die grössere Zahl von Fällen geht aufgrund von Anzeigen der Polizei, von Privaten oder von anderen Kantonen ein. Die Zuteilung erfolgt aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung des Falls an eine der Hauptabteilungen der Staatsanwaltschaft (§ 19 g der Dienstordnung der Sicherheitsdirektion, SGS 145.11: allgemeine Hauptabteilungen I, II, III, Hauptabteilung Betäubungsmittel und organisierte Kriminalität, Hauptabteilung Wirtschaftskriminalität, Hauptabteilung Strafbefehle) und gemäss einem Zuteilungsturnus bei den allgemeinen Hauptabteilungen. Von diesem Turnus wird jedoch nötigenfalls zum Ausgleich der Arbeitslast auch abgewichen. Innerhalb der Hauptabteilungen wird die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeitenden selbstverständlich mit berücksichtigt, bevor die Fälle per-*

sönlich zugeteilt werden. Auch die Pikettfälle werden umverteilt, wenn sich eine Überbelastung zeigt.

Die Erreichung einer gleichmässigen Fallbelastung wird dabei angestrebt. Hierzu werden aktuell die folgenden Controlling-Instrumente eingesetzt:

- Fallkontrollen
- Quartalsberichte
- Kontrolle Quartalszahlen
- Kontrolle Leistungsstatistik
- Rückständelisten.

Stellt sich ein Ungleichgewicht ein, werden, sofern möglich, folgende Massnahmen ergriffen:

- Umteilung von Fällen innerhalb der betreffenden Hauptabteilung und hauptabteilungsübergreifend
- Fallzuteilungsstopps
- Änderung des wöchentlichen Turnus
- Einsatz von a.o. Staatsanwälten/innen (nach entsprechender Beschlussfassung durch den Regierungsrat).

Der Einsatz einer Task-Force in komplexen Verfahren kann durchaus eine geeignete Lösung sein. Entscheidend ist, dass der Staatsanwaltschaft das Fachwissen zur Verfügung steht, um jedes Strafverfahren mit der erforderlichen Fachkompetenz, Gründlichkeit und Speditivität bearbeiten zu können. Hierfür stehen primär die qualifizierten Staatsanwälte und Staatsanwältinnen zur Verfügung sowie die Fachleute der Polizei (zum Beispiel aus dem Bereich der Forensik). Reicht das interne Potenzial nicht vollständig aus, werden bereits heute externe Sachverständige beigezogen, zum Beispiel in Form der Beauftragung von Gutachten. Die intensive, interdisziplinäre Zusammenarbeit in den Verfahren wird auf diese Weise jederzeit gewährleistet, immer unter Berücksichtigung der Anforderungen, welche der einzelne Fall an die Staatsanwaltschaft stellt.

Kommentar GPK: Die GPK nimmt die Erklärung zur Kenntnis und hofft, dass das geschilderte Vorgehen immer so gelebt wird.

3.9. Schlussbemerkung

Die GPK anerkennt, dass der Regierungsrat erste Empfehlungen der GPK bereits umgesetzt hat und weitere sich in Umsetzung oder Abklärung befinden. Die GPK verdankt und würdigt diese konstruktive Haltung.

Hingegen erwartet die GPK insbesondere bezüglich den Empfehlungen 2 (Vereinheitlichung der Zählweise) und 3 (Beschleunigungsgebot und Anklage-Hypothese) sowie 9 (Aufgaben des Untersuchungsbeauftragten im Tagespikett) eine nochmalige Würdigung und Prüfung der Vorschläge der GPK.

4. Antrag an den Landrat

Die GPK beantragt dem Landrat gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

28. November 2018

Geschäftsprüfungskommission

Hanspeter Weibel, Präsident

Beilage

- Landratsbeschluss (von der Kommission geändert)

Landratsbeschluss

über die Stellungnahme des Regierungsrats zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission betreffend Visitation bei der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat nimmt Kenntnis von der Stellungnahme des Regierungsrats und dem vorliegenden Bericht der GPK.
2. Vom Regierungsrat wird erwartet, dass die Empfehlungen 2, 3 und 9 nochmals geprüft und die Berichte zu den Empfehlungen 5 und 7 fristgerecht vorgelegt werden.

Liestal,

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: