



## Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

**Titel:**                    **Beantwortung der Interpellation Nr. [2013-171](#) von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Konsequente Prüfung von Banden- und Gewerbsmässigkeit ist Zeit aufwändig und anspruchsvoll**

Datum:                    2. Juli 2013

Nummer:                 2013-171

Bemerkungen:         [Verlauf dieses Geschäfts](#)

---

Links:                    - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)  
                              - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)  
                              - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)  
                              - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

---



## Vorlage an den Landrat

**betreffend Beantwortung der Interpellation Nr. [2013-171](#) von Jürg Wiedemann, Grüne Fraktion: Konsequente Prüfung von Banden- und Gewerbsmässigkeit ist Zeit aufwändig und anspruchsvoll**

vom 2. Juli 2013

Am 16. Mai 2013 reichte Jürg Wiedemann die Interpellation: "Konsequente Prüfung von Banden- und Gewerbsmässigkeit ist Zeit aufwändig und anspruchsvoll" ein, die folgenden Wortlaut hat:

*" Mit Hinweis auf die Schweizerische Strafprozessordnung<sup>1</sup> und deren Einführungsgesetz<sup>2</sup> beantwortet der Regierungsrat die Interpellation [2013-090](#) von Landrätin Rosmarie Brunner nur teilweise. Richtigerweise werden Fragen, die sich auf einen konkreten Fall beziehen, nicht oder nur summarisch beantwortet. Unbestritten ist, dass sowohl Staatsanwaltschaft als auch die Gerichte ein grosses Mass an Unabhängigkeit haben müssen und die Gewaltentrennung respektiert wird.*

*Die Staatsanwaltschaft ist u.a. für die Verbrechensbekämpfung zuständig und kann somit Einfluss auf die Kriminalpolitik nehmen. Der Regierungsrat und das Parlament stellen für die Dotierung der Strafverfolgungsbehörden die erforderlichen finanziellen bzw. personellen Mittel bereit. Es ist unbestritten, dass der Regierungsrat nicht befugt ist, der Staatsanwaltschaft fallbezogene Anordnungen zu erteilen. Gemäss Prof. Dr. iur. LL.M. em. Niklaus Schmid ist jedoch ebenfalls unbestritten, dass es dem Regierungsrat als Aufsichtsbehörde zusteht, der Staatsanwaltschaft grundsätzliche kriminalpolitische Ziele vorzugeben und die Staatsanwaltschaft anzuhalten, die vorgegebenen Prioritäten zu beachten<sup>3</sup>.*

*Gemäss Aussagen des zuständigen Regierungsrates anlässlich der Beantwortung der Interpellation 2013-090 konnten dank Intensivierung der Anstrengungen erfreulicherweise zahlreiche Kriminaltouristen festgehalten und in Untersuchungshaft genommen werden. Polizei und Staatsanwaltschaft konnten in den vergangenen Wochen damit vermehrt Erfolge verzeichnen. Offensichtlich beabsichtigt der Regierungsrat u.a. gerade wegen diesen Erfolgen das Bezirksgefängnis von Laufen wieder in Betrieb zu nehmen<sup>4</sup>.*

<sup>1</sup> StPO, SR 312.0, Art. 4, Abs. 1

<sup>2</sup> StPO, SGS 250, § 3 EG

<sup>3</sup> Vergleiche hierzu Prof. Dr. iur. LL.M. em. Niklaus Schmid in Stellungnahme zur Frage der Unterstellung der Bundesanwaltschaft, [Gutachten vom 28. Oktober 2007](#)

<sup>4</sup> <http://www.tageswoche.ch/de/119/basel/533213/baseland-nimmt-wegen-einbruchswelle-gefaengnis-laufen-in-betrieb.htm>

*Entscheidend wird nun aber sein, ob es der Staatsanwaltschaft gelingt, gegen die zahlreichen in Untersuchungshaft sitzenden Kriminaltouristen auch Anklage zu erheben. Bekanntlich ist eine fundierte Abklärung, ob bandenmässiger oder gewerbsmässiger Diebstahl vorliegt, Zeit aufwändig und anspruchsvoll. Ein gewisses Risiko besteht, dass mangels fundierter Abklärung einem Kriminaltouristen keine Banden- oder Gewerbsmässigkeit nachgewiesen und dieser nur für einen einfachen Diebstahl per Strafbefehl gebüsst werden kann.*

1. *Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat unter Einhaltung des Grundsatzes der Gewaltentrennung, in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde der Staatsanwaltschaft entsprechende grundsätzliche Zielvorgaben in Bezug auf eine konsequentere und den Anforderungen genügende Prüfung von Banden- und Gewerbsmässigkeit im Bereich Kriminaltourismus zu erteilen?*
2. *Hat die Staatsanwaltschaft ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen, um diese fundierten Abklärungen durchzuführen? Wie stark ist die Staatsanwaltschaft im Vergleich zu den umliegenden Kantonen proportional zur Bevölkerung dotiert?*
3. *Wie viele Kriminaltouristen sind seit April 2013 angeklagt worden?*

*Ich bitte den Regierungsrat um schriftliche Beantwortung der gestellten Fragen."*

#### **Der Regierungsrat beantwortet die Fragen wie folgt:**

##### Vorbemerkungen:

Der Interpellant schreibt in seiner Interpellation folgendes:

*"Bekanntlich ist eine fundierte Abklärung, ob bandenmässiger oder gewerbsmässiger Diebstahl vorliegt, Zeit aufwändig und anspruchsvoll. Ein gewisses Risiko besteht, dass mangels fundierter Abklärung einem Kriminaltouristen keine Banden- oder Gewerbsmässigkeit nachgewiesen und dieser nur für einen einfachen Diebstahl per Strafbefehl gebüsst werden kann."*

Gemäss Rechtsprechung und Lehre ist die Bandenmässigkeit dann zu bejahen, wenn eine beschuldigte Person einen Diebstahl als Mitglied einer Bande ausführt, die sich zur fortgesetzten Verübung von Diebstahl zusammengefunden hat. Dabei sind entweder gewisse Mindestansätze einer Organisation (etwa einer Rollen- oder Arbeitsteilung) erforderlich, oder die Intensität des Zusammenwirkens muss ein derartiges Ausmass erreichen, dass von einem bis zu einem gewissen Grade fest verbundenen und stabilen Team gesprochen werden kann, auch wenn dieses allenfalls nur kurzlebig ist. Erforderlich ist weiter eine (auch stillschweigende) Einigung über die Begehung mehrerer (über zwei) Taten, die im Einzelnen möglicherweise noch unbestimmt sind, sowie ein gewisses Mindestmass an Organisation und/oder Intensität des Zusammenwirkens der Bandenmitglieder.<sup>5</sup>

Zur Beweisführung benötigt man somit zunächst mindestens zwei Täter und mindestens zwei Delikte. Dies abzuklären ist in der Regel nicht anspruchsvoll, sondern ergibt sich oft aufgrund der Spurenlage und/oder der Situation der Anhaltung. Der Nachweis der Einigung über die

<sup>5</sup> vgl. auch Trechsel/Pieth, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 2. Aufl. 2012 Seite 695, Rz. 16

Begehung mehrerer Delikte oder das Mindestmass an Organisation kann aufgrund der Tatumstände und aufgrund der Aussagen der beschuldigten Personen geführt werden. Zudem obliegt die Spurenauswertung und die Suche nach vergleichbaren Delikten, mithin die eigentliche Ermittlungsarbeit, der Polizei, belastet also die Ressourcen der Staatsanwaltschaft nicht. Zur Beweisführung benötigt man darüber hinaus oft DNA-Beweise, da die Täterschaft häufig nicht geständig ist, oder allenfalls nur diejenigen Delikte zugibt, die zweifelsfrei nachgewiesen werden können. Ein DNA-Beweis kann aber nur erbracht werden, wenn einerseits an einem Tatort eine entsprechende Spur abgenommen und ausgewertet, und wenn diese andererseits zum Zeitpunkt der Anfrage bereits in der DNA-Datenbank eingegeben worden ist.

Nach dem Grundsatz "in dubio pro duriore" erhebt die Staatsanwaltschaft im Zweifel grundsätzlich Anklage beim zuständigen Gericht. Ob das Gericht jedoch die von der Staatsanwaltschaft angeführten Indizien oder Beweise in gleicher Weise wie die Staatsanwaltschaft würdigt, ist eine Frage der Beweiswürdigung und nicht eine Frage der Beweiserhebung. Auch wenn der Staatsanwaltschaft mehr Ressourcen zur Verfügung stünden, könnte sie keine weiteren Beweise erheben, wenn keine weiteren Beweise zur Verfügung stehen. Zur Illustration mag folgendes Beispiel dienen: Die Polizei hält zwei Täter in flagranti nach einem Einbruchdiebstahl an. Die Polizei erklärt, dass diese Täter aufgrund eines ähnlichen modus operandi (Vorgehensweise) noch für weitere Einbruchdiebstähle in Frage kommen könnten. Die Staatsanwaltschaft beauftragt die Polizei, die entsprechenden Ermittlungen vorzunehmen und erneut zu berichten. Bei der Befragung erklären die Täter, erst gerade in die Schweiz eingereist zu sein und keine weiteren Diebstähle begangen zu haben. Die Abklärungen der Polizei verlaufen negativ. Es bleibt somit nur der einzige Diebstahl zu beurteilen, bei welchem die Täter in flagranti angehalten worden sind. Weitere Ermittlungsansätze gibt es nicht. Auch wenn die Staatsanwaltschaft über mehr Ressourcen verfügen würde, könnte hier nichts weiter ermittelt oder abgeklärt werden. Trotzdem kommt es vor, dass Wochen später weitere Delikte zugeordnet werden können, etwa weil die in einem anderen Kanton gesicherte DNA erst jetzt in die DNA-Datenbank eingegeben wurde. Ein weiteres Beispiel: Die Polizei hält zwei Täter in flagranti an, welche ebenfalls für weitere Delikte in Frage kommen. Die weiteren Ermittlungen durch die Polizei ergeben rund 10 Diebstähle, bei welchen entweder die DNA-Spur des einen oder des anderen Täters nachgewiesen werden konnten. Die Mittäter sind nachweislich zusammen in die Schweiz eingereist, wurden zusammen in flagranti angehalten, hatten sich oft am selben Ort aufgehalten, was alles beweisbar ist. Sie geben allerdings nicht zu, alle diese Diebstähle gemeinsam begangen zu haben oder einzig zu diesem Zweck in die Schweiz eingereist zu sein. Weitere Beweise oder Spuren gibt es nicht, weitere Ermittlungsansätze auch nicht. Die Staatsanwaltschaft klagt Bandenmässigkeit an. Das Gericht würdigt die Beweise und Indizien jedoch anders als die Staatsanwaltschaft (was vollkommen legitim ist) und spricht die Täter vom Vorwurf der Bandenmässigkeit frei. Auch hier hätte die Staatsanwaltschaft gar nicht mehr machen können, als gemacht wurde. Mit anderen Worten liegt die Schwierigkeit zum Nachweis der Bandenmässigkeit nicht etwa darin, dass die Staatsanwaltschaft über zu wenig

Ressourcen verfügt, sondern darin, dass die Beweise oft gar nicht vorliegen oder erhoben werden können, oder dass das Gericht die vorgelegten Beweise und Indizien anders würdigt. Wenn Ermittlungsansätze vorliegen, wird diesen konsequent nachgegangen. Oftmals zeitigt dies aber keinen Erfolg. Diese Umstände bestehen alle unabhängig von der Ressourcenlage der Staatsanwaltschaft. Vergleichbares gilt für das Qualifikationsmerkmal der Gewerbsmässigkeit, weshalb auf diesbezügliche weitere Ausführungen verzichtet wird.

Eine grosse Schwierigkeit besteht allerdings in den sehr kurzen gesetzlichen Fristen, welche der Staatsanwaltschaft zur Verfügung stehen, ihren Haftantrag beim Zwangsmassmassnahmengericht einzureichen und zu begründen. Oftmals werden zudem mehrere Personen zur selben Zeit angehalten. Es sind dann gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung innert 48 Stunden die vorläufigen Beweisabnahmen durchzuführen, die Einvernahmen vorzunehmen, unzählige Abklärungen zu treffen, Privatkläger anzuschreiben, die Akten zusammenzustellen, die Verteidigung zu bestellen, Aktennotizen zu verfassen, Ermittlungs- und Gutachtensaufträge zu erteilen und schliesslich der Haftantrag bzw. die Haftanträge vorzubereiten und einzureichen. Oft reicht diese Zeit zudem nicht aus, um etwa allfällige weitere Delikte zu ermitteln, für welche die Täterschaft in Frage kommen könnte, oder auch nur um die notwendigen Beweiserhebungen durchzuführen. Die Frist läuft ungebrochen auch übers Wochenende und an Feiertagen. Auf internationale Anfragen erfolgt dabei in der Regel keine Antwort und auch sonstige Abklärungen, insbesondere bei Amtsstellen, sind erschwert. Dieses Problem besteht unabhängig von der Ressourcenlage der Staatsanwaltschaft und liegt an den gesetzlichen Voraussetzungen.

Frage 1:

*Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat unter Einhaltung des Grundsatzes der Gewaltentrennung, in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde der Staatsanwaltschaft entsprechende grundsätzliche Zielvorgaben in Bezug auf eine konsequentere und den Anforderungen genügende Prüfung von Banden- und Gewerbsmässigkeit im Bereich Kriminaltourismus zu erteilen?*

*Antwort des Regierungsrates:*

Gemäss Art. 4 StPO sind die Strafbehörden in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet. Gemäss § 3 EG StPO ist die Staatsanwaltschaft in der Rechtsanwendung unabhängig und allein Recht und Gerechtigkeit verpflichtet. In jedem Fall setzt eine Weisungsbefugnis der Regierung, welche über den administrativen Bereich hinausgeht, eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn voraus.<sup>6</sup> § 4 Abs. 2 EG StPO sieht vor, dass der Regierungsrat der Staatsanwaltschaft verbindliche Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erteilen kann. Dieses Weisungsrecht wird aber in § 4 Abs. 3 EG StPO eingeschränkt, indem die Staatsanwaltschaft "in ihren Entscheidungen im Einzelfall über die Eröffnung, die Durchführung und den Abschluss von Verfahren sowie für die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln" keinen Weisungen untersteht.

---

<sup>6</sup> Art.4 Abs.2 StPO, Niklaus Schmid, StPO Praxiskommentar, Art. 4, N 5

Nach der Botschaft des Bundesrates zur Strafprozessordnung sind Eingriffe politischer Behörden in die konkrete Strafverfolgungstätigkeit der Staatsanwaltschaft unbedingt ausgeschlossen. Die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Strafbehörden sei nur dann gewährleistet, wenn diese keinen Weisungen anderer staatlichen Behörden unterliegt.<sup>7</sup> Eine fachliche Aufsicht durch allgemeine oder konkrete Weisungen ist damit unzulässig; zulässig ist allein eine administrative Aufsicht, welche sich typischerweise auf die Disziplinaufsicht und die Kontrolle des äusseren Geschäftsgangs beschränkt.<sup>8</sup> Als zulässig wird auch betrachtet, dass die oberste Exekutivbehörde allgemeine Weisungen dazu erteilt, welche Schwerpunkte in der Kriminalitätsbekämpfung zu setzen sind und wie mit Normen, die der Staatsanwaltschaft einen Handlungsspielraum eröffnen, generell umgegangen werden soll.<sup>9</sup>

Wird die Staatsanwaltschaft allerdings angewiesen, sich schwerpunktmässig in einem Deliktsbereich zu betätigen, bedeutet dies immer auch gleichzeitig, dass andere Deliktsbereiche zwingend vernachlässigt werden müssen. Mit Bezug auf den Kriminaltourismus könnte der Regierungsrat der Staatsanwaltschaft somit die Weisung erteilen, diese Fälle prioritär zu behandeln. Die Staatsanwaltschaft würde dann aber vom Regierungsrat auch eine Weisung erhalten wollen, welche Kategorie von Fällen demgegenüber vernachlässigt werden dürften. Es erscheint daher als ausserordentlich heikel, der Staatsanwaltschaft eine generelle Weisung zu geben, eine bestimmte Art von Fällen vordringlich zu behandeln, weil damit das erhöhte Risiko der Verletzung des Beschleunigungsgebotes in anderen Fällen besteht.

Der Regierungsrat hätte wohl grundsätzlich auch die Kompetenz, der Staatsanwaltschaft die Weisung zu erteilen, die Banden- und Gewerbsmässigkeit im Allgemeinen konsequent und den Anforderungen genügend zu prüfen. Dem Regierungsrat wäre es aber verwehrt, solche Weisungen im Einzelfall zu erteilen und dem Regierungsrat wäre es auch verwehrt, Einzelfälle zu prüfen oder die Staatsanwaltschaft zu rügen, wenn die Banden- und Gewerbsmässigkeit seiner Ansicht nach nicht genügend geprüft worden ist. Dies würde der in StPO und EG StPO garantierten Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft widersprechen. Die Prüfung von Banden- und Gewerbsmässigkeit entzieht sich somit dem Weisungsrecht des Regierungsrates, weil dies eine Frage der Rechtsanwendung darstellt.

Mit Bezug auf den Kriminaltourismus wäre aber eine derartige Weisung ohnehin überflüssig. Die Staatsanwaltschaft prüft konsequent die Frage der Banden- und Gewerbsmässigkeit und verfolgt alle hängigen Verfahren. Pendenzen mit Bezug auf die Fallbearbeitung bestehen hier nur im Bereich der unbekanntem Täterschaft oder bei bekannter Täterschaft bei unbekanntem Aufenthalt derselben, also in denjenigen Fällen, in denen eine Bearbeitung überhaupt nicht möglich ist.

---

<sup>7</sup> Botschaft in BBl 2006 1129

<sup>8</sup> vgl. Hansjakob, Donatsch, Lieber, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung S. 38 Rz 22

<sup>9</sup> vgl. Hansjakob, Donatsch, Lieber, a.a.O., S. 39 Rz 23

Frage 2:

*Hat die Staatsanwaltschaft ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen, um diese fundierten Abklärungen durchzuführen? Wie stark ist die Staatsanwaltschaft im Vergleich zu den umliegenden Kantonen proportional zur Bevölkerung dotiert?*

*Antwort des Regierungsrates:*

Wie bereits mehrfach und an verschiedenen Stellen zu verschiedenen Gelegenheiten ausgeführt wurde, sind die personellen Ressourcen der Staatsanwaltschaft grundsätzlich knapp und die Fallbelastung pro Staatsanwalt/Staatsanwältin ist sehr hoch. Aufgrund des immer noch andauernden Reorganisationsprozesses ist es aber noch zu früh, um definitive Schlüsse ziehen zu können. Ein Vergleich mit anderen Kantonen lässt keine Aussagen zu, da die Systeme sehr unterschiedlich sind. Dies mit Bezug auf die Behördenorganisation (insbesondere auch mit Bezug auf das unterstützende Personal und dessen Kompetenzen), die Anforderungen seitens der Gerichte und die Vorarbeiten durch die Polizei. Die Zahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit der Bevölkerungszahl ins Verhältnis zu setzen, führt zudem nicht zu verlässlichen Aussagen. Massgebend sind etwa auch die Anzahl der zu untersuchenden Delikte sowie die Deliktskategorien und anderes. Diesbezüglich wird auf die Vorlage an den Landrat Nr. 2010-060<sup>10</sup> vom 9. Feb. 2010, Seite 28 ff., verwiesen, in welcher eingehender dargelegt wird, weshalb ein Vergleich mit anderen Kantonen nicht zielführend sein kann. Zudem sind derzeit einige Kantone daran, das Personal der Staatsanwaltschaft aufzustocken. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Landschaft hat heute den praktisch gleich grossen Personalkörper wie vor der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung und dies trotz dem Mehraufwand, den die Strafprozessordnung mit sich brachte<sup>11</sup>. Zudem wird in der Vorlage [2010-060](#), Seite 22 ff, erläutert, wie die aktuelle Anzahl der ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte berechnet wurde. Derzeit wird versucht, die hohe Belastung mit der teilweisen Ernennung von a.o. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten für einzelne Verfahren aufzufangen. Gegen Ende des Jahres 2014 wird dann definitiv abgeschätzt werden können, ob die bisherige Anzahl der ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten korrigiert werden muss.

Für die Prüfung der Banden- und Gewerbsmässigkeit sind jedoch aus den bereits genannten Gründen keine weiteren Ressourcen nötig.

---

<sup>10</sup> Vorlage 2010-060: Bestimmung der Anzahl der weiteren ordentlichen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung gestützt auf § 10 Absatz 2 des kantonalen Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung; Dekret zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung

<sup>11</sup> Siehe Landratsvorlage [2013-194](#) vom 4. Juni 2013 zum Postulat der SVP-Fraktion: Einsparungen durch Effizienz bei der Staatsanwaltschaft

Frage 3:

*Wie viele Kriminaltouristen sind seit April 2013 angeklagt worden?*

*Antwort des Regierungsrates:*

Seit April 2013 wurden 15 Kriminaltouristen angeklagt.

Liestal, 2. Juli 2013

Im Namen des Regierungsrates:  
der Präsident: Wüthrich

der Landschreiber: Achermann