

Bericht der Finanzkommission an den Landrat

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

2021/352

vom 17. November 2021

1. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung verlangt, dass Aufgaben und Ausgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen sind. Das Finanzhaushaltsgesetz konkretisiert diese Vorgabe.

Als faktenbasierte Grundlage für die Generelle Aufgabenüberprüfung gab der Regierungsrat im Jahr 2017 bei BAK Economics AG eine interkantonale Vergleichsstudie in Auftrag. Diese zeigte für 34 Aufgabenfelder die Kostendifferenziale zu vergleichbaren Kantonen auf. Der Regierungsrat wählte anschliessend jene Aufgabenfelder für eine vertiefte Überprüfung aus, deren Nettoausgaben absolut am höchsten über den Ausgaben von Vergleichskantonen lagen. Die Überprüfung eines Aufgabenfelds ist ein in sich geschlossenes Projekt. Zur Sicherstellung der Einheitlichkeit wurden die Einzelprojekte zu einem Programm zusammengefasst und durch eine permanente Programmorganisation gesteuert.

Das Aufgabenfeld Rechtsprechung der BAK-Studie umfasst diejenigen Fälle, bei denen eine Person im Jahr 2015 gemäss Strafgesetzbuch, Betäubungsmittel-, Strassenverkehrs-, Militärstraf- und Ausländergesetz verurteilt wurde. Gemäss BAK lagen die Fallkosten im Kanton Basel-Landschaft in diesem Bereich 57 % über dem Durchschnitt der Vergleichskantone. Basel-Landschaft hätte somit die Nettoausgaben von CHF 42 Mio. um CHF 15,2 Mio. senken müssen, um das Niveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Die Aktualisierung der Analyse für das Jahr 2018 ergab jedoch eine Halbierung des Kostendifferenzials auf rund CHF 7,7 Mio. Dieses Kostendifferenzial ergibt sich aus vergleichsweise höheren Personal- sowie Sach- und übrigen Betriebsausgaben.

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

Die Staatsanwaltschaft stellt in ihrem Abschlussbericht (Beilage zur Landratsvorlage) fest, dass das Kostendifferenzial gemäss BAK-Studie teilweise Verzerrungen aufweist. Dies einerseits, weil bestimmte Leistungen der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung nicht berücksichtigt seien, und andererseits, weil der verwendete Bedarfsindikator (Anzahl verurteilte Erwachsene und Jugendliche) das Aufgabenfeld nur teilweise repräsentiere. Für eine vertiefte Analyse der Staatsanwaltschaft wurde daher ein Indikator verwendet, der auch die in der BAK-Studie nicht berücksichtigten Erledigungsarten umfasst. Anhand dieses Indikators wurden die Erledigungszahlen der Staatsanwaltschaften der Vergleichskantone für das Jahr 2018 erhoben. Zudem wurden neben den Nettoausgaben der Strafverfolgungsbehörden auch jene der Polizei mitberücksichtigt. Aus den Neuberechnungen in diesem Aufgabenfeld «Strafverfolgung» und mit dem alternativen Indikator resultiert ein Kostendifferenzial, das sehr viel geringer (ohne Polizei) ausfällt als jenes gemäss der BAK-Studie bzw. sogar zu Gunsten (mit Polizei) des Kantons Basel-Landschaft. Allerdings sind nicht

nur die Berechnungen der BAK, sondern auch jene der Staatsanwaltschaft mit Unschärfen verbunden.

Der Regierungsrat beantragt Kenntnisnahme des Abschlussberichts zur Generellen Aufgabenüberprüfung betreffend Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 10. November 2021 in Anwesenheit von Regierungsrat Anton Lauber, Finanzverwalter Laurent Métraux und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle. Angela Weirich, Generalsekretärin SID, und Janós Fábíán, Leitender Staatsanwalt / stv. Erster Staatsanwalt, stellten ihr das Geschäft vor.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Vorlage war in der Kommission absolut unbestritten; die Kommission verschaffte sich mittels Fragen aber ein genaueres Bild der vorliegenden Aufgabenüberprüfung.

So erfragte die Kommission insbesondere genauere Informationen zur **eigenen Analyse der Staatsanwaltschaft**, mit welchen das Kostendifferenzial vertieft untersucht und aktualisiert worden war.

Die Kommission erfuhr, dass eine Fallgewichtung nach Aufwand aufgrund fehlender Daten nicht möglich gewesen war. Mit einer auf Annahmen basierenden Gewichtung hätte höchstens eine Scheingenauigkeit erreicht werden können. Die verwendete Methodik sei damit vergleichbar mit jener der BAK. Der Ansatz, vorab die zeitlich aufwendigsten Fälle interkantonal zu vergleichen, hätte ebenfalls nicht verfolgt werden können. Aus den circa 30'000 Fällen könnten aufwendige Fälle schlecht identifiziert werden, da Delikt oder Straftatbestand kaum Hinweise auf den dahintersteckenden Aufwand (z. B. Einvernahmen) liefern würden. Man müsste somit jeden einzelnen Fall kurz anschauen und bewerten. Dies dann noch in anderen Kantonen zu versuchen und dabei eine verlässliche Datenbasis zu erhalten, sei fast unmöglich. Auch die Frage, ob vergleichsweise höhere Kosten auf grössere Sorgfalt hinweisen könnten, habe nicht untersucht werden können. Denn dies sei schwierig zu messen und eine vertiefte Analyse einzelner Fälle würde nicht unbedingt zu Erkenntnisgewinnen führen.

Weiter wurde erläutert, dass die Vergleichskantone jenen der BAK-Studie entsprächen, die mittels verschiedener Berechnungen ausgewählt worden seien. Die Zuständigen seitens Kanton seien von BAK frühzeitig einbezogen worden und hätten Rückfragen zur Auswahl stellen können.

Die Tatsache, dass auch die alternativen Berechnungen der Staatsanwaltschaft selbst mit Unschärfen verbunden sind, wurde der Kommission insbesondere mit dem Umstand erklärt, dass zur Erhebung der Fallzahlen auf Befragungen anderer Kantone zurückgegriffen werden musste. Denn – anders als bei der Polizei – bestehe keine schweizweit konsolidierte Statistik. Wegen der unterschiedlichen Zählweisen der Staatsanwaltschaften (nach Aktendeckel, Verfahrenskomplex, beschuldigten Personen, Fällen, Faszikel etc.) habe ergründet werden müssen, was hinter den Zahlen steht, um eine einigermaßen vergleichbare Ausgangslage zu erhalten. Daraus hätten sich Unschärfen ergeben. Die Anregung aus der Kommission, dass sich Basel-Landschaft in der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) für eine einheitliche Fallstatistik der Staatsanwaltschaften einsetzt, nahm die Sicherheitsdirektion gerne entgegen.

Ein weiteres Thema war die interkantonal unterschiedliche **Abgrenzung der Aufgabenbereiche zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei**.

Dabei wurde gefragt, wie die Art der Abgrenzung in Basel-Landschaft inhaltlich beurteilt werde und ob sie die Qualität sicherstelle. Die Sicherheitsdirektion erklärte, dass die Schweizerische Straf-

prozessordnung einen grossen Spielraum biete: Das Produkt «Strafverfolgung» werde von der Polizei und der Staatsanwaltschaft erledigt. Im Kanton Basel-Landschaft sei immer die Ansicht vertreten worden, der frühe Einbezug der Staatsanwaltschaft, die schliesslich auch entscheide, sei sinnvoll. Im Vergleich zu anderen Kantonen erfolge der Einbezug in Basel-Landschaft tatsächlich sehr früh; der Bereich, in dem die Polizei ohne Qualitätsverlust selbständig arbeiten könne und solle, sei vergleichsweise klein. Darauf sei künftig zu achten, auch im Rahmen des laufenden Organisationsüberprüfungsprojekts.

Im Weiteren wurde nach den Hintergründen der Tatsache gefragt, dass die Staatsanwaltschaft etwa doppelt so viel Personal wie die Gerichte habe. Die Sicherheitsdirektion wies darauf hin, dass sich der Personalaufwand von Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft massgeblich durch den gesetzlichen Auftrag ergebe. Innerhalb der Strafverfolgung (Polizei und Staatsanwaltschaft) würde eine Aufgabenerledigung durch die Polizei weniger Aufwand bei der Staatsanwaltschaft und umgekehrt bedeuten.

Zum gesamten Aufgabenfeld Rechtsprechung der Generellen Aufgabenüberprüfung schliesslich wurde in der Kommission die **separate Betrachtung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft**, wie sie hier im Gegensatz zur BAK-Studie vorgenommen worden war, als sinnvoll bezeichnet. Es wurde angeregt, dies in künftigen Überprüfungen zum Vornherein so zu handhaben.

3. Antrag an den Landrat

Die Finanzkommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 11:0 Stimmen, den Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020–2023 Aufgabenfeld Rechtsprechung: Staatsanwaltschaft/Jugend-anwaltschaft zur Kenntnis zu nehmen.

17.11.2021 / cr

Finanzkommission

Laura Grazioli, Präsidentin

Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

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

2021/352

vom 3. August 2021

1. Ausgangslage

Im Programm der Generellen Aufgabenüberprüfung 2020-2023 (PGA 20-23) wurde für ein erstes Vertiefungsprojekt die Rechtsprechung ausgewählt – als eines der Aufgabenfelder, deren Kosten im Kanton Basel-Landschaft gemäss einer Studie von BAK Economics vergleichsweise hoch sind¹. Gemäss dieser Untersuchung lagen die Fallkosten der Rechtsprechung 2015 um 57 % über dem Durchschnitt der Vergleichskantone (FR, LU, NE, SH, SO, TG und ZG). Staatsanwaltschaft und Gerichte hätten also die errechneten Nettoausgaben von CHF 42 Mio. um CHF 15,2 Mio. senken müssen, um das Niveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Eine Aktualisierung der Analyse im Jahr 2018 ergab eine Halbierung des Kostendifferenzials auf rund CHF 7,7 Mio. Seit der Einführung von schweizweit einheitlichen Prozessordnungen im Straf- und Zivilrecht sei zudem eine «stetige Annäherung von Ausgaben und Einnahmen an den Benchmark zu verzeichnen».

Der Themenkomplex der Rechtsprechung wurde aufgrund der verschiedenen Aufgaben (Strafverfolgung und Judikative) in gesonderte Vertiefungsstudien aufgeteilt. Vorliegend geht es um die Staatsanwaltschaft (Gerichte: siehe Vorlage [2021/358](#)).

Die Staatsanwaltschaft stellt in ihrem Abschlussbericht fest, dass das BAK-Kostendifferenzial «Verzerrungen aufweist». Einerseits, weil ihr effektives Aufgabenfeld nur teilweise repräsentiert sei bzw. der für die vertiefte Analyse verwendete alternative Indikator der «Erledigungen» z.B. auch Nichtanhandnahmen, Einstellungen oder Übertretungsstrafbefehle umfasse. Die Staatsanwaltschaft hat dafür bei den Staatsanwaltschaften der Vergleichskantone die Erledigungszahlen für das Jahr 2018 erfragt und entsprechende Vergleiche angestellt. Andererseits, weil bestimmte Leistungen der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung nicht berücksichtigt seien. Für die Erstellung des neuen Kostendifferenzials wurden darum neben den Nettoausgaben der Strafverfolgungsbehörde selber auch jene der Polizei berücksichtigt. Aus diesen Neuberechnungen resultiert gegenüber der BAK-Studie ein Kostendifferenzial, das «sehr viel geringer (ohne Polizei) bzw. (mit Polizei) sogar zu Gunsten des Kantons Basel-Landschaft ausfällt».

Die Organisation der Strafverfolgung wird zudem im Rahmen der Projekte «Stawa 2022plus» und «Organisationsüberprüfung Staatsanwaltschaft – Polizei; Analyse der Schnittstellen» umfassend überprüft. Ziel der bereits umgesetzten und der möglicherweise folgenden Massnahmen war und ist es, die vorhandenen Ressourcen bestmöglich einzusetzen.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) und den Bericht der Finanzkommission verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Geschäftsleitung des Landrats hat die Vorlage an die Finanzkommission und zum Mitbericht an die JSK überwiesen. Diese hat die Vorlage an ihrer Sitzung vom 28.6.2021 beraten, dies im

¹ Neben der Rechtsprechung sind für die Bereiche Berufsbildung, Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen sowie Umweltschutz analoge Vertiefungsstudien vorgesehen.

Beisein von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und SID-Generalsekretär Stephan Mathis sowie von Finanzdirektor Anton Lauber und Finanzverwalter Tobias Beljean. Der Abschlussbericht wurde der Kommission durch die Erste Staatsanwältin Angela Weirich vorgestellt. Zugegen war auch Ivan Hänggi, Leiter Betriebswirtschaft der SID.

2.2. Eintreten

Die Kommission ist stillschweigend auf die Vorlage eingetreten,

2.3. Detailberatung

Für die Kommission stellte die Beurteilung des PGA-Abschlussberichts der Staatsanwaltschaft insofern eine schwierige Aufgabe dar, als parallel dazu die beiden bereits angesprochenen Projekte im Gang sind. Die Kommission hat zu diesen beiden Projekten schon mehrfach und nun auch im vorliegenden Kontext Informationen erhalten; eine ausführliche Darlegung von abschliessenden Ergebnissen hat aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht stattgefunden. Die Kommission wollte denn auch in ihrem Mitbericht mehr die Gegenwartsanalyse denn einen Ausblick auf künftige Entwicklungen abgebildet sehen.

In der Kommission wurde vermerkt, dass die Abgrenzung der Tätigkeitsfelder von Polizei und Staatsanwaltschaft, wie sie jetzt im Abschlussbericht der Stawa angesprochen wird, bereits relativ früh nach der Einführung der gesamtschweizerischen Strafprozessordnung zum Thema des Landrats wurde. Dass man diesen Veränderungen nach 2011 so lange keine oder zu wenig Beachtung geschenkt habe, erweise sich nun als Versäumnis. Dabei wurde anerkannt, dass der Status Quo, d.h. die weitgehend von den Statthalterämtern bzw. heute von der Staatsanwaltschaft erledigte Ermittlungstätigkeit und damit auch eine vergleichsweise frühe Übergabe der Verfahren von der Polizei an die Staatsanwaltschaft, historisch geprägt ist. Darum auch sind die Kosten seitens Staatsanwaltschaft vergleichsweise hoch. In diesem Zusammenhang wurde aber bemängelt, dass die Staatsanwaltschaft nicht präziser ausweise, inwiefern die von ihr selber erarbeiteten Bedarfsindikatoren «massgebliche» Auswirkungen auf den Aufwand zeitigen.

Eine Justierung der Aufgabenfelder bzw. eine Angleichung an die anderen Kantone, wie dies in der Kommission angekündigt wurde, wurde aber aus mehreren Gründen auch kritisch hinterfragt. Einerseits dürften die Kosten in der Übergangszeit beträchtlich sein (Umschulungen, Controlling etc.). Zudem habe der heutige Modus vivendi auch seine Vorteile. Ein früher Einbezug im Verfahren erlaube es der Staatsanwaltschaft, von den Gerichten monierte Unzulänglichkeiten in der Fallbearbeitung schnell zu erkennen und zu justieren (womit auch die Zweckmässigkeit des «Verfahrens aus einer Hand» angesprochen ist). Insofern haben die «hohen» Kosten der Staatsanwaltschaft – den Gedanken zu Ende gedacht – auch eine gute Seite. Generell dürfe in der Rechtsprechung zudem nicht das Kostenargument im Vordergrund stehen – im Zentrum müsse die Effizienz stehen: Schlechte Vorleistungen einer Behörde hätten negative Auswirkungen auf die abnehmende Institution. Andererseits müsse man anerkennen, dass die Polizei strukturell kostengünstiger arbeitet als die Staatsanwaltschaft – und man darum nicht allzu viel Zeit verlieren sollte, wenn man auf ein anderes Modell der Arbeitsteilung umstellen wolle. Betont wurde auch, dass die Delegation von bestimmten Aufgaben an die Polizei weiterhin StPO-gemäss wäre. Die Staatsanwaltschaft ihrerseits betonte, dass sie in dieser Frage mit teils stark divergierenden Haltungen von verschiedenen Experten konfrontiert gewesen sei; dies sei eine schwierige Ausgangslage gewesen, habe aber schliesslich eine Überprüfung à fond angestossen.

In der Kommission wurde auch einige Anmerkungen zur Methodik der Generellen Aufgabenüberprüfung angebracht. Gefragt wurde nach dem Verhältnis von BAK- und Stawa-Studie, dies nicht zuletzt im Hinblick auf deren Gestehungskosten, aber auch in verfahrenstechnischer Hinsicht. Dass die BAK-Studie quasi widerlegt werden kann, stiess auf eine gewisse Irritation. Die Finanzdirektion ihrerseits hatte das Verfahren und die in der Folge resultierenden Unterschiede in den Ergebnissen mit der Abfolge einer apolitischen und wenig detailscharfen Auslegeordnung und einer darauf folgenden Differenzierung erklärt. Konkrete Schlussfolgerungen wurden in der JSK zwar

keine gezogen – der Wunsch, dass einige klärende Anpassungen am Verfahren vorgenommen werden, war aber zu erkennen.

3. Antrag

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission ersucht die Finanzkommission, von obenstehenden Ausführungen Kenntnis zu nehmen.

03.08.2021 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

Beilagen

keine