

## Vorlage an den Landrat

**Bericht des Regierungsrats zur Prüfung der Empfehlung 7 der Geschäftsprüfungskommission des Landrats zum Bericht 2018/285 vom 18. April 2018 betreffend die Visitation bei der Staatsanwaltschaft**  
2019/379

vom 14. Mai 2019

### 1. Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Landrats unterbreitete dem Landrat in ihrem Bericht vom 28. November 2018 zur Stellungnahme des Regierungsrats zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission betreffend Visitation bei der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft (2018/713) u.a. die Empfehlung 7. Dieses lautet wie folgt: *«Es wird empfohlen, dass auch die Nicht-Vornahme von Zwangsmassnahmen begründet und festgehalten werden soll»*. In seiner Stellungnahme vom 22. August 2018 äusserte sich der Regierungsrat zur Empfehlung wie folgt: *«Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass die GPK der Meinung ist, auch beim Nichtanordnen einer Zwangsmassnahme handle es sich um einen Entscheid. Insofern bestehe eine wesentliche Differenz in der Beurteilung der GPK im Vergleich zur übereinstimmenden Auffassung des Regierungsrats, der Sicherheitsdirektion (SID) und der Staatsanwaltschaft: Der Regierungsrat hat die SID und die Staatsanwaltschaft beauftragt, zusammen mit der Fachkommission diesen Punkt – «Aufzeichnung und Begründung der Nicht-Vornahme von Zwangsmassnahmen» - im Sinne der Empfehlung der GPK nochmals zu prüfen. Die SID wird die GPK über die Ergebnisse dieser Prüfung zeitnah informieren »*. Der Landrat stimmte der Empfehlung der GPK in seiner Sitzung vom 12. Dezember 2018 zu.

### 2. Stellungnahme der Fachkommission Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft vom 20. Februar 2019 an den Regierungsrat zur Empfehlung 7

Die Fachkommission führt in ihrer Stellungnahme (siehe Beilage) folgendes aus:

«Die GPK hält in Empfehlung 7 ihres Berichts an den Landrat vom 18. April 2018 in pauschaler Weise fest, dass von der Staatsanwaltschaft - ganz grundsätzlich - auch die Nicht-Vornahme von Zwangsmassnahmen begründet und festgehalten werden müssen. Wie die GPK zu dieser generellen Einschätzung gelangt, ist angesichts ihrer Ausführung, welche lediglich auf die Nichtanordnung einer allfälligen Obduktion im Rahmen von aussergewöhnlichen Todesfällen Bezug nimmt, leider nicht ersichtlich. Ebenfalls ist nicht klar, ob die Empfehlung auf eine rein interne Dokumentation seitens der Staatsanwaltschaft abzielt oder ob die GPK gar eine förmliche Eröffnung im Sinne einer analogen Anwendung der Bestimmung von Art. 196 StPO begehrt.

Art. 196 StPO definiert die Zwangsmassnahme als Verfahrenshandlung einer Strafbehörde, die in Grundrechte der Betroffenen eingreift und den Zweck verfolgt, Beweise zu sichern (lit. a), die Anwesenheit von Personen im Verfahren sicherzustellen (lit. b) oder die Vollstreckung eines Endentscheids zu gewährleisten (lit. c). Nebst der jeweiligen Zweckbestimmung ist für den Begriff Zwangsmassnahme demgemäss die Qualität der Massnahme als Eingriff in Grundrechte entscheidend. Als betroffene Grundrechte kommen solche gemäss Art. 7 ff. BV, Art. 2 ff. EMRK sowie Art. 6 ff. UNO-Pakt II in Frage. So wird beispielsweise bei der Untersuchungshaft (Art. 220 ff. StPO) oder bei der Blutentnahme (Art. 251 StPO) in die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 5 Abs. 1 EMRK, Art. 9 UNO-Pakt II) eingegriffen; bei Hausdurchsuchungen (Art. 244 f. StPO) oder der Briefpost- oder Telefonüberwachung (Art. 269 ff. StPO) in das Recht auf Schutz der Privatsphäre; oder bei der Beschlagnahme (Art. 263 ff. StPO) in die Eigentumsгарантиe (Art. 26 BV). Angesichts dieser weitreichenden Grundrechtsrelevanz macht es denn auch Sinn, dass der Gesetzgeber für gewisse Zwangsmassnahmen ausdrücklich eine schriftliche Anordnung vorgesehen hat (vgl. Art. 199 StPO). Namentlich ist eine solche vorgeschrieben für die polizeiliche Vorführung gemäss Art. 208 Abs. 1 StPO, die Durchsuchungen und Untersuchungen nach Art. 241 ff. StPO, die erkennungsdienstliche Erfassung (Art. 260 Abs. 3 StPO) sowie die Beschlagnahme gemäss Art. 263 Abs. 2 StPO. Bei all diesen Zwangsmassnahmen ist in dringenden Fällen eine mündliche Anordnung ausreichend, welche nachträglich schriftlich zu bestätigen ist. Gegen den schriftlich begründeten Entscheid steht den Direktbetroffene sodann das Rechtmittel der Beschwerde gemäss Art. 393 ff. StPO und damit die Möglichkeit offen, den entsprechenden Grundrechtseingriff bereits vor Überweisung der Anklage gerichtlich überprüfen zu lassen.

Bei einem Verzicht auf die Anordnung einer Zwangsmassnahme fehlt es demgegenüber konsequenterweise bereits an einem Grundrechtseingriff sowie - mindestens in den meisten Fällen - auch an jedwedem Rechtsschutzinteresse von allenfalls beschwerdeberechtigten Verfahrensbeteiligten. Folgerichtig sieht die Strafprozessordnung keine generelle schriftliche Begründungspflicht der Untersuchungsbehörde für die Nichtanordnung von Zwangsmassnahmen vor. Eine solche Vorgabe wird nicht nur vom Gesetzgeber nirgendwo stipuliert, sondern wäre aus verfahrensökonomischer Sicht überdies auch kaum praktikabel und sinnvoll. Ansonsten müsste sich die Staatsanwaltschaft in jedem einzelnen von ihr eröffneten Verfahren jeweils schriftlich erklären, weshalb sie von der Vornahme sämtlicher erdenkbarer Zwangsmassnahmen abgesehen hat; dies selbst dann, wenn diese Massnahmen mit Blick auf ihre jeweilige Zweckbestimmung im konkreten Fall schon *prima vista* gar nie in Frage gekommen wären. Dementsprechend lässt sich eine Forderung nach einer generellen schriftlichen Begründungspflicht im Sinne einer analogen Anwendung der Bestimmung von Art. 199 StPO bei einer Nichtvornahme von Zwangsmassnahmen kaum ernsthaft vertreten. Die Fachkommission geht folglich davon aus, dass sich die Empfehlung der GPK - im Sinne einer internen Dokumentation - einzig auf den beispielhaft angeführten Fall einer Nichtanordnung einer Obduktion im Rahmen von aussergewöhnlichen Todesfällen bezieht.

Grundsätzlich liegt es bei Konstellationen gemäss Art. 253 StPO im Ermessen der Staatsanwaltschaft, ob ein strafrechtlich relevantes Geschehen mit genügender Sicherheit ausgeschlossen und deshalb auf eine rechtsmedizinische Obduktion verzichtet werden kann (ULRICH ZOLLINGER/GÉRALDINE KIPFER, Basler Kommentar StPO, 2. Aufl., 2014 Art. 253 N 61). Demgemäss besteht in diesem Zusammenhang eine hypothetische Gefahr, dass die Staatsanwaltschaft mit Verweis auf Art. 253 Abs. 2 StPO trotz offensichtlicher Hinweise auf eine Straftat auf eine in der gegebenen Situation indizierte Obduktion verzichten könnte (a.a.O., N 55). Ein solcher Verzicht wäre nicht nur im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der Aufklärung von Todesfällen, sondern auch für Angehörigen eines Verstorbenen von einer gewissen Tragweite. Insofern wäre es in den Fällen, in welchen das IRM eine Obduktion empfiehlt, die Staatsanwaltschaft jedoch von einer solchen absieht, wünschbar, dass die Staatsanwaltschaft einen allfälligen Verzicht der Vornahme einer Obduktion dokumentiert und begründet; dies gilt umso mehr, als dass mit einer allfällig auf eine Freigabe folgende Einäscherung einer Leiche regelmässig eine unwiderrufliche Zerstörung eines potentiellen Beweismittels einhergeht. In der Weisung Nr. 07/2012 der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft wird betreffend die Handhabung von aussergewöhnlichen Todesfällen statuiert, dass immer dann, wenn aufgrund der Legalinspektion und der Gesamtumstände ein Tötungsdelikt

nicht ausgeschlossen werden kann oder sogar Hinweise auf ein Drittverschulden bestehen, eine Obduktion anzuordnen ist (Ziff. 4). Wird nach der Legalinspektion keine Obduktion angeordnet, so ist das Verfahren mittels einer (begründeten) Nichtanhandnahmeverfügung zu erledigen (Ziff. 5). Sollte also der wenig wahrscheinliche Fall eintreten, dass die Staatsanwaltschaft nach der Legalinspektion - trotz gegenteiliger Empfehlung des IRM - auf die Anordnung einer Obduktion verzichtet, so begründet sie diesen Entscheid mindestens im Rahmen einer Nichtanhandnahmeverfügung schriftlich. Mit diesem Entscheid, welcher den Angehörigen des Verstorbenen jeweils zur Kenntnis zugestellt wird, geht sodann auch eine Rechtsmittelmöglichkeit sämtlicher allenfalls beschwerdelegitimierter Parteien einher. Damit entspricht das Vorgehen der Staatsanwaltschaft insoweit den einschlägigen Vorgaben der Lehre (vgl. hierzu die verschiedenen, ausführlich dargelegten Ansätze bei ULRICH ZOLLINGER/GÉRALDINE KIPFER, Basler Kommentar StPO, 2. Aufl., 2014, Art. 253 N 60). Dessen ungeachtet wäre es zur Vermeidung von allfälligen Verfahrensfehlern wünschenswert, wenn die Staatsanwaltschaft - im Sinne eines internen Kontrollsystems - bereits im Zeitpunkt der Freigabe der Leiche ihre jeweiligen Überlegungen, die zur Freigabe gemäss Art. 253 Abs. 2 StPO geführt haben, schriftlich kurz dokumentiert. In diesem Sinne folgt die Fachkommission hier der mutmasslichen Empfehlung der GPK.».

### **3. Stellungnahme der Staatsanwaltschaft**

Die Staatsanwaltschaft schliesst sich in ihrer Stellungnahme vom 8. Mai 2019 vollumfänglich den Ausführungen der Fachkommission vom 20. Februar 2019 an. Die Staatsanwaltschaft hält fest, dass sie die Empfehlung, bei aussergewöhnlichen Todesfällen bereits im Zeitpunkt der Freigabe der Leiche ihre jeweiligen Überlegungen, die zur Freigabe entgegen einer Obduktionsempfehlung gemäss Artikel 253 Absatz 2 der Strafprozessordnung geführt haben, kurz zu dokumentieren, bereits praktiziert. Bei aussergewöhnlichen Todesfällen wird vor Ort ein Dokument erstellt, das die Entscheidungen dokumentiert und u.a. auch eine allfällige Obduktionsempfehlung des IRM und den diesbezüglichen abweichenden Entscheid der Staatsanwaltschaft dokumentieren und begründen würde.

### **4. Stellungnahme des Regierungsrats**

Der Regierungsrat stimmt der Stellungnahme der Fachkommission ebenfalls in allen Teilen zu.

### **5. Anträge**

#### **5.1. Beschluss**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Der Landrat nimmt den Bericht des Regierungsrats zur Kenntnis.

Liestal, 14. Mai 2019

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

**6. Anhang**

- Entwurf Landratsbeschluss
- Stellungnahme der Fachkommission Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft vom 20. Februar 2019 an den Regierungsrat zur Empfehlung 7 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat betreffend die Visitation bei der Staatsanwaltschaft vom 18. April 2018.
- Stellungnahme der Ersten Staatsanwältin vom 8. Mai 2019

## **Landratsbeschluss**

### **Über den Bericht des Regierungsrats zur Prüfung der Empfehlung 7 der Geschäftsprüfungskommission des Landrats zum Bericht 2018/285 betreffend die Visitation bei der Staatsanwaltschaft**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat nimmt den Bericht des Regierungsrats zur Kenntnis.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: