



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Folgebericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat betreffend Überprüfung der Umsetzung der neuen Strafprozessordnung (StPO) per 1. Januar 2011, speziell in Bezug auf Schnittstellen der neuen Organisation zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten, durch die GPK-Arbeitsgruppe Strafverfahren BL**

Datum: 22. Oktober 2014

Nummer: 2013-221a

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](#)



2013/221a

Kanton Basel-Landschaft

Landrat

Folgebericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat

betreffend Überprüfung der Umsetzung der neuen Strafprozessordnung (StPO) per 1. Januar 2011, speziell in Bezug auf Schnittstellen der neuen Organisation zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten, durch die GPK-Arbeitsgruppe Strafverfahren BL

vom 22. Oktober 2014

1. Einleitung

Am 14. November 2013 überwies der Landrat die Empfehlungen aus dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 6. Juni 2013 ([2013/221](#)) zur Prüfung und Berichterstattung innert sechs Monaten an Regierung und Kantonsgericht. Mit Datum vom 6. Mai 2014 (Regierungsrat, [2014/142](#)) bzw. 8. Mai 2014 (Geschäftsleitung Kantonsgericht, [2014/142a](#)) legten die Adressaten fristgerecht ihre entsprechenden Berichte vor.

Den Bericht des Regierungsrats 2014/142 überwies das Büro des Landrats am 8. Mai 2014 mit Beschluss 541g an die Geschäftsprüfungskommission (GPK), den Bericht des Kantonsgerichts 2014/142a am 22. Mai 2014 mit Beschluss 553a.

Am 15. Mai 2014 reaktivierte die GPK ihre Arbeitsgruppe Strafverfahren und besetzte sie mit Stephan Grossenbacher, Hanni Huggel, Thomas Pfaff, Agathe Schuler und Hanspeter Weibel (Präsident).

Die Arbeitsgruppe prüfte die Stellungnahmen des Regierungsrats und der Geschäftsleitung des Kantonsgerichts und erstattete der GPK Bericht. Die GPK behandelte den vorliegenden Bericht anlässlich ihrer Sitzung vom 22. Oktober 2014 und verabschiedete ihn zuhanden des Landrats.

2. Rückblick

Normalerweise richtet die GPK ihre Berichte mit Empfehlungen direkt an den Regierungsrat. Der GPK-Bericht 2013/221 vom 6. Juni 2013 wurde dem Landrat unterbreitet, weil die Thematik von übergeordnetem Interesse ist.

Die GPK holt vor der Abgabe ihrer Berichte grundsätzlich keine materiellen Stellungnahmen von den Adressaten ihrer Empfehlungen ein: die Oberaufsichtsfunktion muss unabhängig und unbeeinflusst wahrgenommen werden können. Die Angesprochenen haben immer die Möglichkeit, allfällige Differenzen in ihrer Antwort auf verabschiedete Empfehlungen aufzuzeigen und zu begründen, auf diese Weise entstehen klärende Prozesse. Eine vorgängige Stellungnahme der Adressaten zu den an sie gerichteten Empfehlungen ist formell nur bei Berichten einer Parlamentarischen Untersuchungskommission gefordert.

Dennoch beschloss der Landrat am 14. November 2013, von Regierungsrat und Kantonsgericht Stellungnahmen zu den Empfehlungen der GPK einzuverlangen, bevor er diese behandelt. Dies führte

zu einer grossen zeitlichen Verzögerung zu den ursprünglichen Erhebungen der GPK-Arbeitsgruppe, hat aber keine Auswirkungen in der Sache.

Einen kritischen Blick wirft die GPK jedoch auf die Vorgänge im Vorfeld der Publikation des GPK-Berichts. Der GPK-Bericht 2013/221 war den Adressaten der Empfehlungen 10 Tage vor der Publikation zugestellt worden mit dem Hinweis, dass bis zur Beschlussfassung im Landrat keine materiellen Stellungnahmen gewünscht sind. Diese Vereinbarung wurde gegenüber der GPK von niemandem bestritten. Dennoch beantragte der Kantonsgerichtspräsident – ohne Wissen der GPK – bei der Ratskonferenz die Möglichkeit, sich vor der Behandlung im Landrat vernehmen zu lassen. Die Ratskonferenz trat auf das Begehren ein, ohne von den Hintergründen Kenntnis zu haben. Dieser Vorgang ist fragwürdig: Bevor ein Leitungsorgan des Landrats Beschlüsse fasst, welche die Arbeit seiner Oberaufsichtskommission betreffen, wäre zumindest deren Konsultation angebracht. Mit solchen Abläufen schwächt sich das Parlament selber.

Die GPK hofft, dass ihr Folgebericht mit Blick auf die Problemstellungen betrachtet und sachlich aufgenommen wird.

3. Grundsätzliches zur Frage der Gewaltenteilung Legislative - Judikative

Die Gesetzgebung ist im Kanton Basel-Landschaft dem Landrat (Legislative) zugeordnet, für den Vollzug (Exekutive) sind Regierung und Verwaltung verantwortlich, die Rechtsprechung (Judikative) obliegt den Gerichten. Nach dem Prinzip der Gewaltenteilung beschränkt sich jedes der drei Organe auf die Ausübung seiner zugewiesenen Funktion. Um das Gleichgewicht zu halten, braucht es dennoch gewisse Kontrollmechanismen zwischen den drei Gewalten.

Die GPK als vom Landrat bestimmtes Oberaufsichtsorgan ist Teil dieses Systems. Ihre Kontrollfunktion kann sie nur durch Einblicke in die Arbeit der anderen Organe wahrnehmen. Dazu gehören auch eine gewisse Beobachtung der Gerichte und die Wirkungskontrolle im Bereich der kantonalen Gesetzgebung¹. Es geht dabei nicht um ein von den Gerichten beklagtes «Übergreifen der Exekutive oder Legislative in die Kompetenzen der Judikative», sondern um den Rahmen, in dem sich die Gewalten unabhängig bewegen.

Die Oberaufsicht der Legislative erstreckt sich auf die Justizverwaltung und die Organisation der Gerichte, kann sich aber auch mit generellen Tendenzen der Rechtsprechung befassen. Zitat Hansjörg Seiler² (vgl. Anhang): «*Sie ist auch ein Frühwarnsystem, um Probleme rechtzeitig zu erkennen. Sie ist gegenwarts- und zukunftsbezogen und macht Erkenntnisse aus der begleitenden Aufsicht nutzbar für die Optimierung der Steuerung*». Die Rechtsprechung folgt der Rechtsetzung, und der Gesetzgeber muss die Möglichkeit haben, die systematische Wirkung der von ihm erlassenen Grundlagen zu evaluieren, allfällige Mängel und Lücken in Gesetzen und Abläufen zu erkennen und nötigenfalls korrigierend einzugreifen.

¹ Landratsgesetz § 61 Geschäftsprüfungskommission

1 Der Geschäftsprüfungskommission obliegen folgende Aufgaben:

a. sie kontrolliert die kantonale Verwaltung, die Gerichte unter Vorbehalt der Rechtsprechung, (...) im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht;

d. sie übt (...) die Oberaufsicht über die Wirkungskontrolle im Bereich der kantonalen Gesetzgebung aus.

² Hansjörg Seiler, 2002: zitiert in der Publikation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle des Bundes «Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre». S. 11. Bern.

<http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/7690.pdf>

In ihrer Stellungnahme führt die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts mit Verweis auf die Bundesverfassung aus, dass die «Gerichte in der rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet» sind. Aus Sicht der GPK dehnt die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts die Interpretation dieser Bestimmung zu weit aus, wenn sie darunter auch administrative Verfahrensabläufe subsumiert. Die GPK beachtet die Gewaltenteilung und berührt keine Rechtsprechungsfragen in Einzelfällen. Das Hinterfragen von Verfahrensanforderungen gehört jedoch zur Evaluation, die der Gesetzgeber vornehmen muss, um auf dem gesetzgeberischen Weg Korrekturen von unbeabsichtigten Auswirkungen seiner Erlasse einleiten zu können. Zitat Kurt Eichenberger³ (vgl. Anhang): «*Sie [die richterliche Unabhängigkeit] ist keine Mauer zur Absonderung der Justiz vom staatlichen Ganzen und dessen Zusammenhängen, auf die die Obergerichtspräsidenten gerichtet ist.*»

Die GPK gibt Empfehlungen zu Verfahrensabläufen ab, weiter reichen ihre Kompetenzen nicht. Die Vehemenz, mit welcher das Kantonsgericht bereits vor der Publikation des GPK-Berichts die Empfehlungen abzuwehren versuchte, ist unverständlich. Die GPK-Empfehlungen zielen darauf ab, durch Modifikationen in allgemeinen Verfahrensabläufen Effizienz zu gewinnen und Reibungsverluste abzubauen, was mit der materiellen Rechtsprechung nichts zu tun hat.

4. Beurteilung der Stellungnahmen von Regierung und Kantonsgericht und Folgerungen

Der am 6. Juni 2013 erschienene GPK-Bericht 2013/221 beruhte auf Erhebungen im Januar/Februar 2013. Seither ist viel Zeit verstrichen und es sind Verbesserungen erzielt worden, was die GPK positiv vermerkt; einige Empfehlungen können inzwischen als erledigt klassiert werden.

Nachstehend werden die Stellungnahmen von Regierungsrat (2014/142) und Kantonsgericht (2014/142a) zu den einzelnen Empfehlungen beurteilt. Zur Herleitung der ursprünglichen Empfehlungen wird auf den GPK-Bericht 2013/221 vom 6. Juni 2013 verwiesen. Die Nummerierung der Empfehlungen entspricht derjenigen aus dem GPK-Bericht 2013/221.

Empfehlung 1.1

§ 5 EG StPO vermischt Aufsichts- und Obergerichtspräsidentenfunktionen und steht damit im Widerspruch zum Landratsgesetz:

Die GPK empfiehlt, Abs. 5 wie folgt anzupassen:

⁵ Die Fachkommission berichtet dem Regierungsrat und der Justiz- und Sicherheitskommission zuhänden des Landrats über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit und stellt ihm eventuelle Anträge für Massnahmen an den Regierungsrat. Der Regierungsrat berichtet der Fachkommission und der Justiz- und Sicherheitskommission über die Umsetzung der Massnahmen.

Die Regierung teilt die Haltung der GPK und nimmt die Empfehlung entgegen (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK kann sich den Ausführungen des Regierungsrats vollumfänglich anschliessen. Die in der Wirkung nicht zu Ende gedachte Formulierung von § 5 EG StPO entstand in der zweiten Lesung der Vorlage [2008/148](#) am 12. März 2009: Ein JSK-Mitglied wies auf eine «bereits in der Kommission

³ Kurt Eichenberger, 1982: Aktuelle Fragen des parlamentarischen Obergerichtspräsidentenrechts im Kanton Basel-Landschaft. In: Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Band 2, S. 10. Liestal.

diskutierte Unstimmigkeit» in der Formulierung der Absätze 4 und 5 hin, der JSK-Präsident sprach von einer «redaktionellen Verbesserung», die inhaltlich keine Änderung bedeute. In der Folge hiess der Landrat diesen von der JSK ad hoc in der zweiten Lesung eingebrachten Änderungsantrag unbesehen gut. Entgegen der Erklärung des JSK-Präsidenten entstand dadurch eine inhaltliche Veränderung: während im ursprünglichen Abs. 4 offen blieb, in welcher Form die Fachkommission dem Landrat berichtet, wurde aus dem geänderten Abs. 5 die Forderung nach zeitgleicher Abgabe des Berichts der Fachkommission an Regierung, JSK und Landrat abgeleitet, was nicht als zweckmässig eingestuft werden kann.

Sachgerechter ist ein zweistufiges Verfahren: Als Hilfsorgan des Regierungsrats soll die Fachkommission ihren Bericht im ersten Schritt ausschliesslich der Regierung abgeben. Erst in einem zweiten Schritt erstattet der Regierungsrat dem Landrat Bericht; in welcher Form er dies tut, kann offenbleiben. Dieser Bericht kann vom Büro des Landrats auf dem ordentlichen Weg einer Kommission zugewiesen werden.

Eine Übertragung von Oberaufsichtskompetenzen an die JSK war mit § 5 Abs. 5 EG StPO nicht verbunden; eine solche hätte gemäss § 63 des Landratsgesetzes⁴ eine vorgängige Anhörung der Geschäftsprüfungskommission bedingt und ein entsprechender Beschluss hätte explizit vom Landrat gefasst werden müssen, beides war nicht der Fall. Auch der Regierungsrat stellt in seinem Bericht fest, dass der JSK aufgrund der geltenden Gesetzgebung keine Oberaufsichtsfunktion zukommt.

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Landrat eine entsprechende Änderung von § 5 StPO zu unterbreiten.

Empfehlung 1.2

Mit der jetzigen Zusammensetzung der Fachkommission werden «Mitspieler auf dem Feld zu Assistenz-Schiedsrichtern»:

Die GPK empfiehlt, die Zusammensetzung der Fachkommission zu prüfen, allenfalls die gesetzlichen Voraussetzungen anzupassen. Es sollten keine Personen Mitglied der Fachkommission sein, die Leistungsempfänger der STAWA sind und/oder die Handlungsweise der STAWA beeinflussen können.

Die Regierung teilt die Vorbehalte der GPK und nimmt die Empfehlung entgegen (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK begrüsst die Aufnahme der Empfehlung. Um potentielle Rollenkonflikte auszuschliessen, ist die Unvereinbarkeit einer richterlichen Tätigkeit im Kanton Basel-Landschaft mit einer Mitgliedschaft in der Fachkommission festzulegen.

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Landrat eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Voraussetzungen zu unterbreiten.

⁴ Landratsgesetz § 63

Der Landrat kann im Einzelfall und nach Anhören der Geschäftsprüfungskommission anderen Kommissionen oberaufsichtsrechtliche Untersuchungen übertragen.

Empfehlung 1.3

Der Tätigkeitsbereich der Fachkommission kann nicht über den Aufsichtsbereich des Regierungsrates hinausgehen:

Die GPK empfiehlt, den Tätigkeitsbereich von Regierungsrat und Fachkommission in Abgrenzung zum Kompetenzbereich der Staatsanwaltschaft zu definieren und festzulegen.

Aus Sicht des Regierungsrats ist die Empfehlung gesetzlich bereits abgedeckt (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK nimmt die Erläuterungen zur Kenntnis und streicht Empfehlung 1.3.

Empfehlung 1.4

Die Arbeitsgruppe konnte keine dienststellenübergreifende Projektorganisation für die Einführung der StPO feststellen:

Die GPK wiederholt hier die bereits andernorts vorgenommene Empfehlung (Bericht [2012/122](#) Schwerpunktthemen VGD), dass bei grösseren, direktions- oder dienststellenübergreifenden Geschäften eine entsprechende Projektorganisation einzusetzen ist.

Die GPK empfiehlt zu prüfen, ob unterschiedliche Organisationsformen für die Erfüllung der Aufgabe der Staatsanwaltschaft zielführend sind.

Die Zusammenarbeit der betroffenen Organisationen soll stärker institutionalisiert werden.

Die Regierung erklärt, die Empfehlungen seien bereits umgesetzt und es werde ihnen nachgelebt (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK anerkennt das Bemühen um Verbesserungen in den angesprochenen Bereichen.

Betreffend Projektmanagement wird dem Regierungsrat – unabhängig vom vorliegenden Themenkreis – empfohlen, bei Grossprojekten enger zu kontrollieren, ob den theoretisch gut verankerten Vorgaben zum Projektmanagement in der Praxis auch nachgelebt wird und sie die geforderte Wirkung entfalten.

Das von der Sicherheitsdirektion geführte Projekt «Aufklärung und Zusammenarbeit plus» zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei wird begrüsst.

Die Empfehlung betreffend der unterschiedlichen Organisationsformen hat sich mit der inzwischen erfolgten Konzentration der Standorte der Staatsanwaltschaft im neuen Strafjustizzentrum in Muttenz weitgehend erledigt.

Die GPK nimmt die Erläuterungen des Regierungsrats zur Kenntnis und betrachtet die Empfehlung 1.4 als erledigt.

Empfehlung 1.5

Weitere Möglichkeiten zur Steigerung der Schnittstelleneffizienz zwischen Polizei und STAWA:

Die GPK empfiehlt im Hinblick auf die nächste Reorganisation der Staatsanwaltschaft (Strafjustizzentrum Muttenz), z.B. die Integration der Kriminalpolizei in die Staatsanwaltschaft zu prüfen.

Die Regierung begründet die Ablehnung einer Integration der Kriminalpolizei in die Staatsanwaltschaft mit Verweis auf eine anlässlich der Erarbeitung der EG StPO erfolgte Abwägung von Vor- und Nachteilen (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK kann die Darlegungen nachvollziehen und betrachtet die Empfehlung 1.5 als erledigt.

Empfehlung 1.6

Massiv ausgebauten Parteirechte erschweren die Strafverfolgung:

Die GPK empfiehlt einen Vorstoss zur praxisgerechteren und immer noch EMRK-konformen Definition der Parteienrechte auf nationaler Ebene, allenfalls mit anderen Kantonen koordiniert.

Die Regierung nimmt die Empfehlung entgegen und erklärt sich bereit, den möglichen Inhalt einer Standesinitiative zu erarbeiten und dem Landrat einen Entwurf zur Beschlussfassung zu unterbreiten (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK dankt für diese Bereitschaft. Die Problematik entspringt Regelungen im Bundesrecht, welche die Arbeit der Strafverfolgungsorgane erschweren und auch verteuern. Die Kritik an den stark erweiterten Parteirechten, welche unerwünschte Nebenwirkungen entfalten und dem Zweck der Strafverfolgung teilweise zuwiderlaufenden, ist gesamtschweizerisch unüberhörbar. In einem Interview mit der Berner Zeitung vom 27. Juni 2014 bezeichnet der Kommandant der Kantonspolizei Bern, welcher auch die Kriminalkommission der Konferenz der schweizerischen Polizeikommandanten leitet, die Wirkung der erweiterten Parteirechte z.B. bei bandenmässigen Straftaten als «faktisch erlaubte Verdunkelung» (<http://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/Unsinniger-Taeterschutz--Stefan-Blaettler-kritisiert-n-eue-Strafprozessordnung/story/17391949?track.>)

Die GPK begrüsst die Aufnahme ihrer Empfehlung. Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Landrat eine entsprechende Standesinitiative zu unterbreiten.

Empfehlung 1.7

Für die Organisation des Ablaufs ist gemäss § 7 EG StPO die/der erste Staatsanwältin/-anwalt zuständig und verantwortlich:

Die GPK empfiehlt, diesem Grundsatz nachzuleben.

Die GPK empfiehlt allen Beteiligten, sich an den Urteilen des Kantonsgerichts vom 14. und 29. Mai 2012 zu orientieren.

Die Regierung erklärt, die Empfehlung sei umgesetzt und die Orientierung an den erwähnten Urteilen des Kantonsgerichts in einem Regierungsratsbeschluss festgehalten (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK verdankt die Erläuterungen und betrachtet Empfehlung 1.7 als erledigt.

Empfehlung 1.8 bzw. 5.2

Die formellen und materiellen Anforderungen für die Anordnung von Zwangsmassnahmen sind im interkantonalen Vergleich (BS, AG, SO, ZH) als hoch zu bewerten:

Die GPK empfiehlt die Festlegung von mit anderen Kantonen abgestimmten Standards bezüglich materieller und formeller Anforderungen für Eingaben und Anträge an das ZMG.

Die Regierung äussert Vorbehalte bzw. verweist auf die Äusserungen des Kantonsgerichts.

Die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts betrachtet die Empfehlung als Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips und lehnt sie deshalb grundsätzlich ab. Mit der Vorlage von Statistiken über bewilligte Gesuche versucht sie der Einschätzung der GPK zu begegnen, wonach die formellen und materiellen Anforderungen für die Erwirkung von Zwangsmassnahmen im interkantonalen Vergleich hoch seien.

Der GPK geht es nicht um die bewilligte Anzahl und die Qualifizierung einzelner Fälle, sondern um den vorangehenden Aufwand für die Antragstellung, insofern mag die Empfehlung zu wenig präzise gefasst gewesen sein. Anlässlich der Beratung im Landrat führte der Kommissionspräsident jedoch anhand von Beispielen aus, wie die Empfehlungen zu verstehen seien:

Gemäss den damaligen Erhebungen der GPK (Januar/Februar 2013) verlangt das Zwangsmassnahmengericht (ZMG) bei Haftanträgen eine persönliche Vorsprache und eine ausführliche Begründung durch den Staatsanwalt, während beispielsweise im Kanton Basel-Stadt ein per Fax übermitteltes standardisiertes Formular mit vorgegebenen Positionen genügt. Hier steht ein geschätzter Arbeitsaufwand von einem halben Tag einer halben Stunde gegenüber, was die GPK als deutlich höhere formelle Anforderung einstuft. Ein formelles Hindernis ist auch, dass das ZMG nur Originalakten akzeptiert und keine elektronisch übermittelten Dossiers, daraus resultieren Zeitprobleme. Materiell werden sehr strikte Beweise für eine Täterschaft verlangt, Indizien genügen nicht. Die Staatsanwaltschaft steht aber zu diesem Zeitpunkt noch ganz am Anfang ihrer Ermittlungen, die gestützt auf Indizien aufgenommen werden.

Aus Sicht der GPK tangieren die Empfehlungen in keiner Weise die richterliche Unabhängigkeit. Die GPK versucht damit Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung zu thematisieren. Es geht nicht um Absprachen zwischen Staatsanwaltschaft und Gerichten, sondern darum, Leitgedanken für effiziente Verfahren und gemeinsame Standards zu definieren.

In diesem Sinne hält die GPK an ihrer Empfehlung fest.

Empfehlung 1.9

Die jährliche Rotation des ZMG-Präsidiums führt zu organisatorischen Problemen:

Die GPK empfiehlt eine Überprüfung bzw. Erhöhung des Rotationsintervalls auf 2 oder 3 Jahre. Allenfalls könnte auch ein festes Präsidium eingerichtet werden.

Die Regierung spricht sich für Entgegennahme der Empfehlung aus, ergänzend verweist sie auf die Äusserungen des Kantonsgerichts.

Die Empfehlung wird auch von der Geschäftsleitung des Kantonsgerichts kommentiert: das jährliche Rotationsprinzip wird als «herausfordernd» bezeichnet. Sie erachtet es als zu früh, Alternativen im Sinne der GPK-Empfehlung zu prüfen, stellt aber eine eingehende Evaluation des Rotationsprinzips im Verlauf der aktuellen Amtsperiode in Aussicht und schliesst nicht aus, dass diese in eine entsprechende Gesetzesänderung münden könnte.

Die GPK begrüsst die Bereitschaft zu einer Evaluation und hält ihre Empfehlung aufrecht.

Empfehlung 2.1

Die Organisation von Polizei und STAWA wurde nicht auf die verkürzten Fristen ausgerichtet.

Die GPK empfiehlt eine Überprüfung der internen Abläufe, verstärkte Koordination bei Mehrfach-Täterschaft, Abstimmen der Organisation auf die verkürzten Fristen.

Allenfalls ist über den Weg der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz ein entsprechender Vorstoss zur Verlängerung der Fristen zu prüfen.

Die Regierung erklärt, die Empfehlung sei im Kernpunkt bereits umgesetzt (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK präzisiert ihre Empfehlung. Die insgesamt verkürzten Fristen der neuen StPO stellen für die Untersuchungsbehörden einen gewichtigen Nachteil dar. Wenn die Polizei nur 24 Stunden für die Zuführung eines festgenommenen Tatverdächtigen an die Staatsanwaltschaft und diese nur weitere 24 Stunden zur Verfügung hat, um eine Zwangsmassnahme aufgrund nachgewiesenen dringenden Tatverdachts beantragen zu können, passt das nicht zu den im Zeitpunkt der Erhebungen gängigen organisatorischen Abläufen in der Kriminaltechnik (z.B. wurden DNA-Proben nur 1 x wöchentlich ins rechtsmedizinische Institut gebracht). Die Empfehlung der GPK zielte darauf ab, die Abläufe auf die bestehenden Fristen auszurichten. Gemäss den Ausführungen des Regierungsrats ist dies so weit wie möglich erfolgt.

Wie der Regierungsrat selber darlegt, entspringt die grundlegende Problematik der kurzen gesetzlichen Fristen zur Anordnung von Untersuchungshaft Regelungen im Bundesrecht. Wenn aber die Auswertung von Spuren aus technischen Gründen nach wie vor mehrere Tage dauern kann, ist die mögliche Dauer der Untersuchungshaft so anzusetzen, dass die Ergebnisse nicht erst nach deren Ablauf eintreffen.

In diesem Sinne empfiehlt die GPK, die Diskussion durch einen Vorstoss in der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektor/inn/en (KKJPD) auf Bundesebene zu tragen.

Empfehlung 2.2 bzw. 5.1

Es bestehen unterschiedliche formelle und materielle Anforderungen im Vergleich zu anderen Kantonen:

Die GPK empfiehlt ein Überprüfen und Hinterfragen der Verfahrensanforderungen im Vergleich mit Kantonen wie BS, AG, SO und ZH.

Die GPK empfiehlt, die Definition des Begriffs «dringender Tatverdacht» zwischen ZMG und STAWA zu klären.

Die Arbeitsabläufe sind den Fristen der StPO anzupassen (organisatorische Massnahmen, technische Ergänzung).

Grundsätzlich empfiehlt die GPK, die zugrundeliegenden Probleme aufzulisten und zu eruieren, welche Massnahmen ergriffen werden können.

Die Regierung steht der Empfehlung ablehnend gegenüber, weil es sich um Fragen der Rechtsanwendung handle (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts beansprucht unbestrittenermassen sowohl die Auslegung des Begriffs «dringender Tatverdacht» als auch das Festlegen der konkreten Verfahrensanforderungen als ausschliessliche und unübertragbare Aufgabe des in der Sache zuständigen Gerichts. Wenn jedoch weiter ausgeführt wird, dass bei «Absprachen» über den Begriff «dringender Tatverdacht» auch die Vertretungen der beschuldigten Person und allenfalls der Privatklägerschaft einbezogen werden müssten und «einseitige Absprachen» mit einer Prozesspartei (gemeint ist die Staatsanwaltschaft) als Ausdruck mangelnder Unparteilichkeit den Ausstand der beteiligten Richter nach sich ziehen müssten, spricht dies für eine falsche Auslegung der Empfehlung der GPK. Die GPK empfiehlt nicht «Absprachen» in konkreten Fällen, sondern regt mit ihrer Empfehlung an, justizintern ein gemeinsames Verständnis («eine Klärung des Begriffs») zu suchen, innerhalb dessen sich Staatsanwaltschaft und Zwangsmassnahmengericht bei der Bewertung eines dringenden Tatverdachts bewegen. Gemeint ist damit, dass sich die beiden Behörden zusammensetzen und sich die beidseitigen Argumente für eine bestimmte Auslegung anhören. Die Unabhängigkeit der Justiz wird dadurch nicht tangiert, dass man einen Meinungsaustausch pflegt; eine annäherungsweise etablierte Bandbreite der Auslegung eines Begriffs hindert kein Gericht daran, das Vorliegen eines dringenden Tatverdachts in jedem konkreten Fall unabhängig zu prüfen.

Am Schluss von Kapitel 2 ihres Berichts vermerkt die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts, bereits heute fänden seitens der Leitung des Straf-, Zwangsmassnahmen- und Jugendgerichts mindestens einmal jährlich «koordinative Schnittstellengespräche (z.B. über die allgemeine Aktenordnung oder Arbeitsabläufe)» mit der Staatsanwaltschaft statt: die GPK begrüsst das ausdrücklich und meint, genau in diesem Gefäss könnte auch die Empfehlung der GPK zur Suche nach einer gemeinsamen Bandbreite bei der Auslegung des Begriffs «dringender Tatverdacht» behandelt werden.

Den Empfehlungen der GPK liegen Effizienzüberlegungen zugrunde. Die Etablierung eines gemeinsamen Verständnisses könnte helfen, Reibungsverluste zu vermindern und Weiterzüge zu vermeiden.

In diesem Sinne hält die GPK ihre Empfehlung 2.2. bzw. 5.1 aufrecht.

Empfehlung 2.3

Die heutige Pikettregelung wird als unzweckmässig wahrgenommen:

Die GPK empfiehlt zu prüfen, ob § 2 Dekret EG StPO dem Bundesrecht entspricht. Falls ja, ist entweder die Pikettorganisation so zu ändern dass die Untersuchungsbeauftragten – wie in § 2 vorgesehen – im Pikett sämtliche staatsanwaltschaftlichen Kompetenzen einschliesslich Haftanträgen haben oder aber die Pikettorganisation entsprechend der Weisung Nr. 04/2012 auszugestalten.

Die Pikettorganisationen von Staatsanwaltschaft und Polizei sind aufeinander abzustimmen.

Die Regierung lehnt die Empfehlung ab. Die Bundesrechtskonformität sei bestätigt, die Pikettregelung im kürzlich revidierten Polizeigesetz festgeschrieben und die Pikett-Organisationen von Staatsanwaltschaft und Polizei so weit möglich aufeinander abgestimmt (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK nimmt die Ausführungen der Regierung zur Abstimmung der Pikettdienste zur Kenntnis. Nachdem der Landrat bei der Revision des Polizeigesetzes (LRV [2012/227](#)) am 16. Januar 2014 die Regelung in § 12 Abs. 2 EG StPO bestätigte, wonach Untersuchungsbeauftragte (nur) ausserhalb der Bürozeiten die Kompetenz haben, Zwangsmassnahmen anzuordnen bzw. Haft zu beantragen und Pikettfälle vor dem ZMG zu vertreten, **streicht die GPK ihre Empfehlung.**

Empfehlung 2.4

Die dezentrale Struktur der Staatsanwaltschaft verunmöglicht heute eine effiziente Organisation:

Die GPK empfiehlt, im Hinblick auf den Bezug des Strafjustizentrums Muttenz zu überprüfen, ob die Effizienz mit einer Zentralisierung der Strafbefehlsbüros und weiterer Dienste (z.B. Buchhaltung) gesteigert werden kann.

Die Regierung setzt die Empfehlung bereits um (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK streicht die Empfehlung, weil sie durch die zeitliche Verzögerung seit der ursprünglichen Arbeit der AG Strafverfahren und nach dem Bezug des Strafjustizentrums Muttenz überholt ist.

Empfehlung 2.5

Die Arbeitsbelastung der STAWA-Mitarbeitenden ist hoch.

Die GPK empfiehlt eine systematische Überprüfung der Belastung der einzelnen Mitarbeitenden. Es soll auch geprüft werden, wie die Attraktivität der UB-Stellen gesteigert werden kann.

Die Regierung nimmt die Empfehlung entgegen. Nach der Reorganisation der Staatsanwaltschaft und dem Bezug des Strafjustizentrums in Muttenz müssten nun Erfahrungen mit der Neuorganisation

gesammelt werden. Die Steigerung der Attraktivität des Untersuchungsbeauftragten-Berufs sei Teil eines laufenden Projekts (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK nimmt von den Ausführungen befriedigt Kenntnis. Die Empfehlung wird dahingehend modifiziert, dass eine Überprüfung der Situation erst nach einiger Zeit der Erfahrung – die Regierung spricht von Mitte 2015 – erfolgen soll.

Empfehlung 3.1

Die einzelnen Polizeimitarbeitenden sind ungleich über das weitere Verfahren informiert.

Die GPK empfiehlt sicherzustellen, dass die beteiligten Polizeibeamten systematisch über den weiteren Verfahrensverlauf informiert werden.

Bei der Koordination an den Schnittstellen ist verstärkt Führungsunterstützung zu gewährleisten.

Die Regierung setzt die Empfehlungen bereits um (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Die GPK nimmt von den Ausführungen befriedigt Kenntnis und betrachtet die Empfehlung als erledigt.

Empfehlung 4.1

Die Staatsanwaltschaft schöpft ihre Kompetenzen nicht aus:

Die GPK empfiehlt konsequentes Auflisten aller Kompetenzen und deren Ausschöpfen durch die STAWA. Beschlagnahmungen sind konsequent vorzunehmen.

Die Regierung steht der Empfehlung ablehnend gegenüber, weil es sich um Fragen der Rechtsanwendung handle. Im Rahmen des Möglichen schöpfe die Staatsanwaltschaft ihre diesbezüglichen Kompetenzen aus (vgl. Bericht 2014/142 vom 6. Mai 2014).

Der Kommentar der Regierung «um zu klären, ob in bestimmten Fällen das Absehen von einer Beschlagnahme zu Recht erfolgt ist, müssten die betreffenden Fälle genau bezeichnet werden» verblüfft allerdings: genau dies würde die Rechtsanwendung im Einzelfall betreffen und verbietet sich aus Gründen der Gewaltenteilung, welche die GPK beachtet. Die Empfehlungen der GPK betreffen ausschliesslich generalisierte Abläufe und Formalitäten, keine Einzelfälle.

Die GPK nimmt die Darlegungen des Regierungsrats entgegen und lässt die Empfehlung fallen.

Empfehlung 5.1 lautet gleich wie Empfehlung 2.2, Kommentar siehe dort

Empfehlung 5.2 lautet gleich wie Empfehlung 1.8, Kommentar siehe dort

5. Schlussbemerkungen

Ein gut funktionierendes Justizsystem ist wesentlicher Bestandteil der Glaubwürdigkeit des Staates. Dass eine tiefgreifende Neuorganisation wie die Einführung einer neuen Strafprozessordnung eine gewisse Zeit braucht, bis sie sich eingespielt hat, ist naheliegend. Wenn die Folgen eines neuen Gesetzeserlasses zu teils heftigen Diskussionen in der Öffentlichkeit Anlass geben, ist es nur folgerichtig und ein ganz normaler Vorgang, dass die Oberaufsicht die Wirkung dieser Erlasse genauer unter die Lupe nimmt. Ziel aller beteiligten Stellen muss sein, eine effiziente, wirksame Strafverfolgung zu pflegen.

Die Haltung des Kantonsgerichts irritiert. Mit Verweis auf die Gewaltenteilung und die richterliche Unabhängigkeit werden à priori auch Empfehlungen im Bereich des äusseren Geschäftsgangs und zu Abläufen zurückgewiesen, welche die richterliche Unabhängigkeit in der materiellen Rechtsprechung nicht beschneiden.

Beim Regierungsrat ist ein unverkrampfter Umgang mit den Empfehlungen der GPK und ernsthaftes Bemühen um Verbesserungen festzustellen. Die GPK verdankt und würdigt diese konstruktive Haltung.

Liestal, 25. September 2014

Namens der GPK-Arbeitsgruppe Strafverfahren BL: Hanspeter Weibel, Präsident

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Bericht der Arbeitsgruppe Strafverfahren BL an ihrer Sitzung vom 22. Oktober 2014 ausführlich diskutiert und den GPK-Bericht im vorliegenden Wortlaut zuhänden des Landrats verabschiedet.

6. Anträge

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt dem Landrat, wie folgt zu beschliessen:

1. Der Landrat nimmt Kenntnis vom Folgebericht 2013/221a der GPK-Arbeitsgruppe Strafverfahren BL.
2. Den von der GPK bestätigten Empfehlungen 1.1, 1.2, 1.6, 1.8/5.2, 1.9, 2.1 sowie 2.2/5.1 wird zugestimmt und der Regierungsrat wird ersucht, die nötigen Vorlagen für die verlangten Gesetzesänderungen und Vorstösse auf Bundesebene auszuarbeiten.

Liestal, 22. Oktober 2014

Namens der Geschäftsprüfungskommission:

Hanspeter Weibel, Präsident

Anhang:

- Parlamentarische Oberaufsicht und die Justiz / Grundlagen

Anhang: Parlamentarische Oberaufsicht und die Justiz / Grundlagen

Landratsgesetz § 61 Geschäftsprüfungskommission

¹ Der Geschäftsprüfungskommission obliegen folgende Aufgaben:

- a. sie kontrolliert die kantonale Verwaltung, die Gerichte unter Vorbehalt der Rechtsprechung, (...) im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht;
- d. sie übt (...) die Oberaufsicht über die Wirkungskontrolle im Bereich der kantonalen Gesetzgebung aus.

Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft

von Prof. Dr. Kurt Eichenberger (1982)

5.2. Die Instrumentierung für die Oberaufsicht über die Justiz (Seite 47 f.)

Es ist jetzt wiederholt darauf hingewiesen worden, dass das Oberaufsichtsrecht des Landrates sich auch auf die Justiz erstreckt, wofür die voranstehenden Adressaten das Obergericht und das Verwaltungsgericht (Anmerkung: heute Kantonsgericht) sind. Insbesondere schützt das Gewaltenteilungsprinzip die Justiz nicht stärker vor Kontrollen anderer Gewalten als die Verwaltung. (...) Mit anderen Worten: Richterliche Unabhängigkeit ist nicht die totale Ungebundenheit und Abschliessung (...).

Bei richtig verstandenem Oberaufsichtsrecht ist dessen Gegenstand nicht nur die sog. *Justizverwaltung*, die sich nach verbreiteter Auffassung in den Kanzleibesetzungen erschöpft, aber zumindest noch den äusseren Geschäftsgang und allenfalls die Arbeitsverteilung und Arbeitsverrichtung der Richter und Gerichtsschreiber einschliesst. Vielmehr sollen auch die Belange der *materiellen Tätigkeit*, also der Inhalt der Rechtsprechung, erfasst werden können. Freilich ist einmal mehr zu betonen, dass kraft des Oberaufsichtsrechts Urteile nicht aufgehoben, dem Richter weder konkrete noch abstrakte Weisungen darüber, wie er zu judizieren habe, erteilt werden können, wie es überhaupt der Oberaufsicht nicht angemessen wäre, einzelnen Urteilen nachzugehen und daraus schliesslich eine Justiz über die Justiz aufzubauen.

(..) Die Oberaufsicht soll Kenntnis nehmen, wie sich die Praxis der Rechtsprechung materiell gestaltet, welches die Auffassungen zu grundlegenden oder häufigen Rechtsfragen sind, wo die Erschwerungen, Vereinfachungen, Differenzierungsbedürfnisse, Rechtslücken, Rechtswidersprüche, Fortschritte oder Beengungen liegen, und dies nicht nur im Prozessrecht, sondern gerade auch im anzuwendenden materiellen Recht. Daran anschliessend bleibt dann die Frage, ob Änderungen in der materiellen Gesetzgebung oder in der Gerichtsorganisation oder in den Prozessgesetzen angezeigt wären. Fasst man die rechtsprechende Tätigkeit inhaltlich nicht ins Auge, entgehen dem Parlament insbesondere Mängel der Gesetzgebung und es unterbleiben anschliessende legislatorische Korrekturen (...).

Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz: die Interessenlage der Parlamente

von Prof. Dr. Hansjörg Seiler, in Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 2002: Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz, S. 8 ff.

Auszug S. 9

.... Sie (Anmerkung: Die Oberaufsicht) kann nicht strikt auf eine rein formelle begrenzt werden. Sie kann und soll auch die inhaltliche Rechtsprechung verfolgen. Dabei ist die Optik aber nicht auf den Einzelfall gerichtet. Das Parlament hat nicht einzelne gerichtlich entschiedene Fälle zu überprüfen oder gar aufzuheben. (...).

Hingegen darf und soll die Oberaufsicht die Tendenzen der Rechtsprechung verfolgen. Das ist einerseits schon ein Element der Gesetzesevaluation. Ein guter Gesetzgeber muss wissen, wie sich die Gesetze in der Realität auswirken. Dazu muss er sich Rechenschaft ablegen, wie die Gesetze von den Gerichten angewendet werden, damit er allenfalls korrigierend eingreifen kann, wenn die Gerichte das Gesetz anders verstehen, als der Gesetzgeber sie gemein hat.

(...) Das heisst nicht, dass die parlamentarische Aufsicht dem Gericht vorschreiben darf, wie es zu entscheiden hat. Die Rollenverteilung lautet so, dass die Gerichte das entscheiden, was die politische Rechtssetzung offen gelassen hat. Diese Rollenteilung darf nicht während dem laufenden Spiel rückwirkend geändert werden. Aber sie darf natürlich pro futuro geändert werden. (...) Und wenn das Richterrecht in eine Richtung geht, die dem Gesetzgeber nicht gefällt, dann hat dieser das Recht, auf dem Wege der Gesetzgebung einzugreifen und die gerichtliche Praxis auf die demokratisch gewollte Bahn zu lenken. (...)