

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 2017-1358

vom 26. September 2017

Tätigkeitsbericht 2016 der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft; Stellungnahme des Regierungsrats

1. Zusammenfassung

Am 22. September 2017 übermittelte die Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft ihren Tätigkeitsbericht 2016 betreffend die Staatsanwaltschaft an den Regierungsrat sowie an die landrätliche Justiz- und Sicherheitskommission. Am 5. September 2017 erhielt die Sicherheitsdirektion vorweg den Entwurf des Tätigkeitsberichts.

Die Fachkommission formulierte 6 Anträge für Massnahmen nach § 5 Abs. 5 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung¹.

2. Erläuterungen

2.1. Ausgangslage

Nach § 4 EG StPO übt der Regierungsrat die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft aus. Dabei kann der Regierungsrat der Staatsanwaltschaft verbindliche Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erteilen (Abs. 2). In ihren Entscheidungen im Einzelfall über die Eröffnung, die Durchführung und den Abschluss von Verfahren sowie bezüglich der Vertretung der Anklage vor Gericht und der Ergreifung von Rechtsmitteln untersteht die Staatsanwaltschaft keinen Weisungen (Abs. 3). Der Regierungsrat zieht zur Ausübung seiner Aufsicht eine Fachkommission bei (§ 5 EG StPO). Diese führt von sich aus oder im Auftrag des Regierungsrats Inspektionen durch und berichtet sowohl dem Regierungsrat als auch der landrätlichen Justiz- und Sicherheitskommission über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit. Die Fachkommission stellt dem Regierungsrat Anträge für Massnahmen. Der Regierungsrat wiederum berichtet der Fachkommission sowie der landrätlichen Justiz- und Sicherheitskommission über die Umsetzung der Massnahmen.

Am 22. September 2017 erstattete die Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft ihren Tätigkeitsbericht 2016 betreffend die Staatsanwaltschaft. Die Sicherheitsdirektion erhielt am 5. September 2017 den Entwurf des Tätigkeitsberichts.

Die Staatsanwaltschaft hat sich mit Schreiben vom 12. September 2017 mit separater Eingabe (Beilage) zuhanden der Sicherheitsdirektion zum Berichtsentwurf geäussert. Die Kernelemente der Stellungnahme werden im vorliegenden RRB wiedergegeben.

¹ EG StPO, SGS 250

2.2. Stellungnahme/Beurteilung der Anträge

Antrag 1 der Fachkommission:

„Die Fachkommission beantragt, die umfassende Überprüfung der Personaldotation der Staatsanwaltschaft sowie der Polizei (soweit sie bis auf die Stufe Polizeiposten für die Staatsanwaltschaft im Rahmen von delegierten Ermittlungs- und Untersuchungshandlungen tätig ist) ohne weiteren Verzug anhand zu nehmen. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Ressourcen, den Output in quantitativer und qualitativer Hinsicht in Relation zu den eingesetzten Personalmitteln bei der Staatsanwaltschaft und der Polizei (im Schnittstellenbereich) sowie im Vergleich zu anderen Kantonen zu untersuchen. Diese Arbeiten haben durch eine unabhängige, nicht von der Sicherheitsdirektion ausgewählte und geleitete Expertenkommission zu erfolgen. Der Sicherheitsdirektion fehlt es an der notwendigen institutionellen Distanz.“

Stellungnahme der Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft stimmt einer Überprüfung ihrer Personaldotation zu. Sie erachtet insbesondere eine Überprüfung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft für sinnvoll, nachdem nun die Schweizerische Strafprozessordnung seit über sechs Jahren in Kraft ist. Die Staatsanwaltschaft wird bei entsprechenden Abklärungen oder Projekten gerne mitwirken.

Beurteilung des Regierungsrats

Über sechs Jahre nach Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung und der neuen Organisation der Strafverfolgungsbehörden in unserem Kanton erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll und notwendig, die Abläufe, die Organisation, die Schnittstellen und daraus abgeleitet Personaldotierung bei der Staatsanwaltschaft vertieft und kohärent zu prüfen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Sicherheitsdirektion im Aufgaben- und Finanzplan für das Jahr 2019 bei der Staatsanwaltschaft einen Abbau von vier Stellen eingestellt hat. Der Regierungsrat beauftragt deshalb mit datumgleichem RRB die Sicherheitsdirektion, eine Arbeitsgruppe aus Vertretungen der Fachkommission Aufsicht Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft, der Staatsanwaltschaft, der Polizei Basel-Landschaft und der Sicherheitsdirektion zu bilden mit dem Ziel, die Machbarkeit und die Rahmenbedingungen für die Durchführung einer solchen Analyse zu prüfen und ihm bis Ende 2017 einen entsprechenden Projektantrag zu unterbreiten, welcher insbesondere die folgenden Elemente umfasst: Vorgehensvorschlag zur Überprüfung der Stellendotation bei der Staatsanwaltschaft und zur Erstellung einer Analyse betreffend die Schnittstellen und die Arbeitsaufteilung zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei Basel-Landschaft; Vorschlag für eine Projektorganisation zur Umsetzung des Vorgehensvorschlages: Zusammensetzung der Projektorganisation, Ablauf/Methodisches Vorgehen, Projektleitung (intern oder extern?), Einbezug externer Fachpersonen; Zeitplan (Zielhorizont: Erstellung des Projektberichts bis spätestens Ende Mai 2018) und Kosten.

Antrag 2 der Fachkommission:

„Die Staatsanwaltschaft sei anzuweisen, die Zählweise in der Statistik (Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft) wie folgt zu vereinheitlichen:

- *Gliederung nach Verbrechen und Vergehen einerseits und Übertretungen andererseits*
- *Zählung der Strafbefehle nach beschuldigten Personen, anstatt nach Faszikeln*
- *Zählung der Anklagen nach „eigentlichen“ Anklagen, anstatt nach beschuldigten Personen. Grosse Fallkomplexe können mittels Fussnote unter Nennung der Anzahl beschuldigter Personen hervorgehoben werden.“*

Stellungnahme der Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft merkt an, dass es mehrere Möglichkeiten gibt, Fälle zu erfassen, zu zählen und statistisch auszuwerten. Sie führe ihre Statistik seit jeher gemäss der Zählweise in den Amtsberichten des Kantonsgerichts, u.a. weil die früheren Statthalterämter und das BUR vor 2011 zu den Gerichten gehörten und ihre Geschäftszahlen in den Amtsberichten des Kantonsgerichtes veröffentlicht worden seien. Damit war und ist gewährleistet, dass die Zahlen bis zurück ins Jahr 2002 verglichen werden können. Die Staatsanwaltschaft beantragt dem Regierungsrat, die Anträge der Fachkommission insoweit aufzunehmen als dass der Staatsanwaltschaft der Auftrag zur Prüfung erteilt wird, inwieweit die Trennung nach Vergehen/Verbrechen einerseits und Übertretungen andererseits auch noch bei weiteren Rubriken im Geschäftsbericht (z.B. Leistungsstatistik) realisiert werden könnte.

Beurteilung des Regierungsrats

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Fachkommission grundsätzlich zu. Er beauftragt die Staatsanwaltschaft

- die Gliederung der Geschäftsberichte der Staatsanwaltschaft, eingeschlossen die Statistiken, nach Vergehen und Verbrechen einerseits und Übertretungen andererseits umsetzen, soweit das nicht bereits erfolgt ist;
- zu prüfen, inwieweit bei den Anklagen die Erstellung einer zusätzlichen Rubrik nach „eigentlichen“ Anklagen möglich ist;
- die Zählung der Strafbefehle nach beschuldigten Personen anstatt nach Faszikeln zu prüfen;
- dem Regierungsrat bis zum 31. Dezember 2017 hierüber Bericht zu erstatten.

Antrag 3 der Fachkommission:

„Die Erste Staatsanwältin sei anzuweisen, unter entsprechendem Einsatz der Geschäftskontrolle Tribuna als Führungsinstrument, abteilungsübergreifend regelmässige Fallkontrollen durchzuführen und in den Geschäftsleitungssitzungen die Steuerung der priorisierten Verfahren regelmässig zu traktandieren. Durch diese Massnahmen kann unter anderem sichergestellt werden, dass die Verfahren gemäss dem in der Strafprozessordnung vorgesehenen Konzept geführt werden.“

Stellungnahme Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft erläutert, dass seit jeher abteilungsübergreifende Fallkontrollen durchgeführt würden, die Geschäftskontrolle Tribuna als Führungsinstrument eingesetzt sowie den Altlasten im Rahmen der zu kommentierenden Rückständelisten, in den Fallbesprechungen und den Mitarbeitendengesprächen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werde. Im Weiteren sei aktuell ein Konzept zur Fallpriorisierung in Arbeit. Die von der Fachkommission angeregten Controllingprozesse existierten somit bereits. Die Staatsanwaltschaft ist gerne bereit, über die aktuellen Controllingprozesse innerhalb der Staatsanwaltschaft zu berichten.

Beurteilung des Regierungsrats

Der Regierungsrat stimmt diesem Antrag zu. Gemäss der Stellungnahme der Staatsanwaltschaft wird der Antrag der Fachkommission bereits heute umgesetzt. Die Fachkommission wird gebeten, den Stand der Umsetzung durch die Staatsanwaltschaft im Rahmen ihrer weiteren Inspektionstätigkeit zu überprüfen.

Antrag 4 der Fachkommission:

„Die Erste Staatsanwältin sei anzuweisen, eine Weisung betreffend die Handhabung des Delegationswesens durch die Staatsanwaltschaft zu erlassen. Diese Weisung hat Kriterien für den Erlass einer Delegationsverfügung durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. durch Untersuchungsbeauftragte an die Polizei zu definieren. Diese Definition hat sich nach der Bundesgesetzgebung zu richten. Hält sich die Staatsanwaltschaft an das Konzept der Strafprozessordnung, kann sie ihre Effektivität (das Richtige tun) und ihre Effizienz (richtig tun) steigern. Eine Delegation von Beweiserhebungen nach Eröffnung der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung ist namentlich davon abhängig zu machen, ob die Staatsanwaltschaft bei der Abklärung des Sachverhalts auf die Spezialkenntnisse und die Mittel der Polizei angewiesen ist, ob Dringlichkeit besteht und davon, welche Bedeutung der in Aussicht genommenen Beweiserhebung für das weitere Strafverfahren zukommt.“

Stellungnahme der Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft unterstützt den Antrag der Fachkommission, das Delegationswesen der Staatsanwaltschaft an die Polizei in Form einer Weisung der Staatsanwaltschaft festzuhalten. Sie schlägt vor, diese Weisung in Absprache mit der Polizei Basel-Landschaft und unter Berücksichtigung der Kriterien der Fachkommission zu erarbeiten.

Beurteilung des Regierungsrats

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Fachkommission auf Erlass einer Weisung der Staatsanwaltschaft zur Regelung des Delegationswesens zu. Die Staatsanwaltschaft wird ersucht, den Entwurf einer Weisung betreffend die Handhabung des Delegationswesens an die Polizei in Zusammenarbeit mit der Polizei zu erstellen (Frist: Bis Ende April 2018).

Antrag 5 der Fachkommission:

„Sofern der Regierungsrat der Meinung der Fachkommission folgt, dass unter „ausgewählten Fällen“ i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung solche zu verstehen sind, die im Rahmen der sich für das Jahr 2017 abzeichnenden Praxisänderung durch die Erste Staatsanwältin geführt wurden, empfiehlt die Fachkommission dem Regierungsrat, die Staatsanwaltschaft zu ermutigen, diese Praxisänderung zu festigen und weiter zu entwickeln.

Falls der Regierungsrat aber der Meinung ist, die von der Fachkommission eingesehenen und im Bericht beschriebenen Fälle seien weitgehend als „ausgewählt“ i.S.v. § 7 Abs. 2 lit. d Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung zu anerkennen, beantragt die Fachkommission dem Regierungsrat die Ausarbeitung einer Vorlage zwecks ersatzloser Streichung von § 7 Abs. 2 lit. d Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision.“

Stellungnahme der Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft weist darauf hin, dass die Auswahl der Fälle, welche durch die Leitungsebene der Staatsanwaltschaft bearbeitet werden, den Kriterien folge, welche mit Schreiben vom 12. Juni 2017 der Sicherheitsdirektion mitgeteilt worden seien. Der Regierungsrat habe bisher stets festgehalten, dass die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft dem Auftrag, „ausgewählte

Fälle“ selbst zu bearbeiten, nachkomme, und dass die Führungsaufgaben der eigenen Fallbearbeitung vorzugehen haben. Weiter habe der Regierungsrat festgehalten, dass sämtliche Fallbearbeitungen und -erledigungen relevant seien, unabhängig davon, ob der Fall mittels Einstellung, Nichtanhandnahme oder Anklage erledigt werde.

Beurteilung des Regierungsrats

Im Schreiben vom 12. Juni 2017 hat die Erste Staatsanwältin dargelegt, nach welchen generellen Kriterien die Leitungsebene der Staatsanwaltschaft Fälle selbst untersucht. Es handelt sich dabei insbesondere um die Folgenden (alternativ oder kumulativ):

- Aktuelle Ressourcensituation
- Es müssen Ausfälle aufgefangen werden
- Es ergeben sich besondere Schwierigkeiten/Fragestellungen aufgrund von involvierten Personen oder aufgrund sich stellender Rechtsfragen
- Es betrifft einen Sachverhalt, mit welchem sich das Leitungsmitglied aktuell oder grundsätzlich schwerpunktmässig befasst
- Der zuständige Staatsanwalt bzw. die zuständige Staatsanwältin muss aus unterschiedlichen Gründen vom Verfahren entlastet werden und eine Zuteilung an einen anderen Staatsanwalt bzw. an eine andere Staatsanwältin fällt ausser Betracht
- Das Leitungsmitglied hat bereits Fallkenntnisse (z.B. aus einem damit zusammenhängenden Verfahren)
- Es handelt sich um einen Fall aus dem Pikett des Leitungsmitglieds
- Es handelt sich um einen Fall mit potentieller Öffentlichkeitswirksamkeit oder von politischer Tragweite.

Der Gesetzgeber (Landrat und Volk) hat die Staatsanwaltschaft verpflichtet, „in ausgewählten Fällen die Strafuntersuchung selber zu führen und Anklage beim Gericht zu erheben“ (§ 7 Abs. 2 lit. d Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung). Der Regierungsrat stimmt der Kriterienliste der Ersten Staatsanwältin bezüglich der Qualifikation „ausgewählte Fälle“ und deren Anwendung in der Praxis zu. Er begrüsst ausdrücklich die Praxiserweiterung, welche die Staatsanwaltschaft im Jahr 2017 vollzogen hat, und ermutigt die Leitung der Staatsanwaltschaft, diese fortzuführen.

Gemäss dem aktuellen gesetzgeberischen Willen soll die Leitung der Staatsanwaltschaft nicht „bloss“ – im Sinne einer „Kann-Bestimmung“ - *zuständig* sein, ausgewählte Fälle zu untersuchen und Anklage beim Gericht zu erheben, sondern sie soll dazu „von Gesetzes wegen“ *verpflichtet* werden. Es besteht aus der Sicht des Regierungsrats kein Grund, dem Gesetzgeber die Streichung dieser Bestimmung zu beantragen und somit die Leitung der Staatsanwaltschaft von der Verpflichtung, ausgewählte Fälle zu untersuchen und Anklage beim Gericht zu erheben, zu entbinden. Deshalb ist es erforderlich, dass die Regelung von § 7 Abs. 2 lit. d des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung mit ihrem verbindlichen Wortlaut erhalten bleibt.

Antrag 6 der Fachkommission:

„Die Staatsanwaltschaft sei anzuweisen, durch organisatorische Vorkehren sicherzustellen, dass die hängigen grossen Fallkomplexe absolut prioritär mit eigenen Mitteln behandelt werden.“

Stellungnahme Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft hält fest, dass sie bereits zahlreiche organisatorische Vorkehrungen getroffen habe und weitere fortlaufend treffe, um sicherzustellen, dass die hängigen grossen Fallkomplexe prioritär und mit eigenen Mitteln behandelt würden. Eine Massnahme sei beispielsweise die vorübergehende Ernennung von bereits fallbefassten (juristischen) Untersuchungsbeauftragten zu

ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, welche – weil dies im Rahmen des bewilligten Personalaufwands erfolge – als „eigene Mittel“ betrachtet werden müssten. Weitere Massnahmen seien Fallentlastungen bei Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, welche das entsprechende Verfahren zu bearbeiten haben, oder das Vereinbaren von individuellen Zielvereinbarungen. Allerdings würden krankheitsbedingte Ausfälle einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwalts oder eine Vakanz aufgrund der Kündigung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters jeweils grosse Engpässe und einen erheblichen organisatorischen Umverteilungsaufwand mit sich bringen. Andere mögliche Massnahmen wären institutioneller Art, wie z.B. die in zahlreichen Kantonen übliche Übertragung von staatsanwaltlichen Kompetenzen an andere Mitarbeitendenkategorien, was jedoch im Kanton Basel-Landschaft bisher nicht möglich sei. Dank dieser organisatorischen Massnahmen sei es der Staatsanwaltschaft gelungen, ihre Fallerledigungszahlen trotz leichter Reduktion der Vollzeitstellen bei ebenso leichtem Rückgang der Falleingänge im Jahr 2016 in den Bereichen Strafbefehle und Anklagen auf rekordhohe Erledigungszahlen zu steigern.

Beurteilung des Regierungsrats

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Fachkommission zu. Die Staatsanwaltschaft legt in ihrer Stellungnahme dar, dass sie bereits heute in diesem Sinne handelt. Der Regierungsrat bittet die Fachkommission, dies im Rahmen ihrer weiteren Inspektionstätigkeit zu überprüfen.

3. Kommunikation

Dieser Regierungsratsbeschluss wird gemäss Verteiler sowie mittels einer Medienmitteilung kommuniziert.

4. Beschlüsse

- ://:
1. Der Regierungsrat dankt der Fachkommission für die geleistete Arbeit und für ihren Bericht.
 2. Der Regierungsrat nimmt vom Tätigkeitsbericht 2016 der Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft zur Tätigkeit der Staatsanwaltschaft Kenntnis. Er nimmt davon Kenntnis, dass Enrico Rosa, Beat Lanz und Dr. Hanspeter Uster für die nächste Amtsperiode als Mitglieder der Fachkommission nicht mehr zur Verfügung stehen.
 3. Die Staatsanwaltschaft und die Sicherheitsdirektion werden beauftragt, die Anträge der Fachkommission gemäss der Beurteilung durch den Regierungsrat umzusetzen.
 4. Der Regierungsrat dankt den Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft für die geleistete Arbeit.

Beilage:

- Stellungnahme der Staatsanwaltschaft

Verteiler mit Beilage:

- Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft, z.H. von Alexander Schorro, Stellvertretender Aktuar, Universität Basel, Juristische Fakultät, Peter Merian-Weg 8, Postfach, 4002 Basel
- Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats (Zustellung durch Georg Schmidt, Kommissionssekretariat)

Verteiler ohne Beilage:

- alle Mitglieder des Regierungsrats
- Nic Kaufmann, 2. Landschreiber (Medienmitteilung)
- Staatsanwaltschaft
- Sicherheitsdirektion

Der Landschreiber:

Peter Vetter