

# Bericht zuhanden der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft

## betreffend Staatsanwaltschaft

Projekt Staatsanwaltschaft 2014

Poolmodell

Personaldotation

27. April 2017

verfasst von

Andreas Brunner  
Schärenmoosstrasse 76  
8052 Zürich  
and-brunner@bluewin.ch

## **INHALT**

1. Einleitung.....	2
2. Auftrag .....	3
3. Vorgehen .....	3
4. Allgemeiner Eindruck.....	4
5. Zielerreichung und Umsetzung des Reorganisationsprojektes 2014 .....	8
6. Prüfung und Tauglichkeit des Poolmodells .....	12
7. Personaldotation STAWA BL.....	16
8. Schlussbemerkungen.....	22

Anhang: Im Bericht verwendete Dokumente (Übersicht)

## **ABKÜRZUNGEN**

Soweit es sich nicht um allgemein gebräuchliche Abkürzungen handelt, werden zusätzlich die folgenden verwendet:

STAWA	Staatsanwaltschaft
FAKO	Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft
HA	Hauptabteilung(en)
LSTA	Leitender Staatsanwalt
STA	Staatsanwalt
PoolSTA	Staatsanwalt, der den Pool einer Allgemeinen HA leitet
AnklageSTA	anklagende Staatsanwälte der Allgemeinen HA 1-3
UB	Untersuchungsbeauftragter
SB	Sachbearbeiter

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text auf die Verwendung der weiblichen Form verzichtet.

## **1. Einleitung**

Der vorliegende Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen basieren im Wesentlichen auf Beschlüssen der Regierung des Kantons BL, Berichten (u.a. der GPK des Landrates und der Justiz- und Sicherheitskommission) und Stellungnahmen der STAWA sowie der FAKO, Recherchen und Gesprächen mit Mitarbeitenden der STAWA BL, mit der FAKO und mit dem Generalsekretär der Sicherheitsdirektion BL. Letztlich fliessen auch Erfahrungen des Berichterstatters aus der Leitung der Staatsanwaltschaften des Kantons Zürich (2005-2014) ein.

Ohne die weitgehend konstruktive und transparente Mitwirkung aller Beteiligten, sei es in Gesprächen, sei es durch das Erstellen oder Zurverfügungstellen von Dokumenten, wäre die Berichterstattung erheblich erschwert gewesen.

Der Bericht stellt die Sicht und Erkenntnisse des Verfassers dar und darf insbesondere nicht als "Obergutachten" zu den teils divergierenden Ansichten von STAWA und FAKO betrachtet werden; dieser Hinweis erfolgt ausdrücklich, weil die FAKO – der Bestellung einer auswärtigen Fachperson grundsätzlich kritisch gegenüber stehend – entsprechende Befürchtungen geäussert hat.

Im Sinne der Transparenz werden die Bindungen, die bereits bei Auftragserteilung bekannt waren, zu den einzelnen im Zusammenhang mit der STAWA BL in Bezug stehenden Schlüsselpersonen erwähnt. Regierungsrat Isaac Reber ist mir seit 2012 aufgrund meiner damaligen Funktion als Präsident der SSK (Schweizerische Staatsanwältkonferenz, ehemals KSBS) aus gemeinsamen Sitzungen im Rahmen der KKJPD bekannt. Mit der I. Staatsanwältin, Angela Weirich, war ich während ungefähr neun Jahren bis 2014 im Vorstand der SSK/KSBS; private Kontakte bestehen nicht. Mit dem Mitglied der FAKO, Hanspeter Uster, bin ich seit vielen Jahren beruflich und auch privat freundschaftlich verbunden. Die weiteren Mitglieder der FAKO und den Generalsekretär der Sicherheitsdirektion kannte ich vor Entgegennahme des Auftrages nicht.

Um unnötige Wiederholungen bekannter Fakten und Meinungen zu vermeiden, wird auf Zusammenfassungen der umfangreichen Dokumente (vgl. Übersicht im Anhang) und auf Einzelverweise von Fundstellen zumeist verzichtet.

## **2. Auftrag**

Mit Auftrag vom 21. November 2015 sowie Zusatzauftrag vom 15. Juni 2016 der Sicherheitsdirektion BL wurde folgende Thematik festgelegt bzw. wurden die folgenden Fragen gestellt:

- 1) Prüfung der Umsetzung und Zielerreichung des Reorganisationsprojektes Staatsanwaltschaft 2014.
- 2) Prüfung von Umsetzung und Tauglichkeit des Poolmodells, dies im Rahmen der Einbettung der gesamten Strafverfolgung des Kantons, vorab der Hauptabteilung Strafbefehle und der Führungsebenen.
- 3) Wie ist die personelle Dotierung der Staatsanwaltschaft BL im Vergleich zu den Kantonen Aargau, Bern und Solothurn zu würdigen? Ist unter den massgebenden Umständen die Staatsanwaltschaft BL allenfalls überdotiert oder unterdotiert?

Das Zahlenmaterial zu Frage 3, eine Zusammenstellung der wesentlichsten Unterschiede der zu vergleichenden Kantone sowie das Gutachten zur Personaldotation des Kantons Bern wurden gemäss Auftrag von der STAWA BL erhoben (STA Stefan Fraefel in Zusammenarbeit mit STA Roland Mügler).

Der Bericht erfolgt innert der freundlicherweise erstreckten Frist.

## **3. Vorgehen**

Nach der Instruktion durch den Generalsekretär der Sicherheitsdirektion wurden einerseits die seit 2010/11 relevanten Dokumente (vgl. Anhang) gesammelt und laufend ergänzt. Auch die Zahlen des Jahresberichtes 2016 der STAWA BL wurden berücksichtigt.

Zwischen Dezember 2015 und Februar 2016 erfolgten zahlreiche Gespräche mit Mitarbeitenden der STAWA, im Einzelnen mit der I. Staatsanwältin, ihrem Stellvertreter, zwei Leitenden Staatsanwältinnen der Allgemeinen HA, dem Leitenden Staatsanwalt der HA Strafbefehle und demjenigen der HA WK, einem PoolSTA, einem stv. PoolSTA, einem AnklageSTA und zwei UB's. Weiter wurde am 21. Januar 2016 ein einlässliches Gespräch mit der gesamten FAKO durchgeführt.

Am 29. März 2017 erfolgte ein weiteres Gespräch mit der FAKO, in dessen Rahmen auch die Eckpunkte des Berichtes vorgestellt wurden. Ein analoges Gespräch mit der I. Staatsanwältin fand am 7. April 2017 statt.

#### **4. Allgemeiner Eindruck**

##### a) Staatsanwaltschaft

Die STAWA funktioniert trotz hoher Auslastung gut und verfügt über motivierte und engagierte Mitarbeitende. Erkannte Optimierungsoptionen werden von der Leitung wahrgenommen und soweit ohne Gesetzesänderung möglich auch umgesetzt.

Belegt wird diese positive Beurteilung durch sich eindrücklich entwickelnde Zahlen, dies bei steigenden Falleingängen, so auch 2016 (+ 6%): Die Erledigungszahlen sind zwischen 2014 und 2016 erheblich gestiegen, insbesondere auch bei den Anklagen (2014: 192, 2016: 267). Das Beschleunigungsgebot ist gut eingehalten: 2015 wurden 80% der Fälle innerhalb eines Jahres erledigt, 2016 gar 87,3% (regierungsrätliche Vorgabe: 60%). Die Altersstruktur der Fälle konnte verbessert werden.

Das umfangreiche Zahlenmaterial ergibt allerdings ein wenig differenziertes Bild, wird doch nur selten zwischen Übertretungen (etwa 75% der Fälle) einerseits und Vergehen und Verbrechen andererseits unterschieden. Vorteilhaft und der Klarheit dienlich dürfte sein, künftig im Geschäftsbericht und in den Statistiken der STAWA deutlich zwischen den beiden Fallgruppen zu unterscheiden.

##### *Empfehlung 1*

*Es seien in Zukunft die Geschäftsberichte der STAWA, eingeschlossen der Statistiken, nach Verbrechen sowie Vergehen einerseits und Übertretungen andererseits zu gliedern.*

Die Erfahrung aus dem Kanton Zürich hat gezeigt, dass ein guter Indikator zur Belastungssituation der einzelnen Mitarbeitenden, der Abteilung und der gesamten Amtsstelle die Erhebung der Anzahl durchgeführter Einvernahmen ist, vorzugsweise getrennt nach Beschuldigten einerseits und Zeugen sowie Auskunftspersonen andererseits. Ein weiterer Indikator in die gleiche Richtung wäre die

statistische Erfassung von erteilten Gutachtensaufträgen jeglicher Art (medizinisch, psychiatrisch, forensisch).

### Empfehlung 2

*Es sei die Einführung von Einvernahmestatistiken und Statistiken über erteilte Gutachtensaufträge zu prüfen.*

Bereits an dieser Stelle ist festzuhalten, dass auch heute noch deutlich erkennbar ist, dass sich die im Hinblick auf das Inkrafttreten der eidgenössischen Strafprozessordnung im Jahre 2011 erfolgte Zusammenlegung von Untersuchungs- (ehemals Statthalterämter) und Anklagebehörde (ehemals Staatsanwaltschaft) mit ihren jeweiligen Mitarbeitenden als herausfordernd erwies. Die Staatsanwälte mussten das Untersuchungshandwerk erlernen, die ehemaligen Mitarbeitenden der Statthalterämter das Formulieren von Anklagen. Auch heute noch sind aus "historischen" Gründen – indessen mit hinreichender gesetzlicher Grundlage (Art. 16 Abs. 2 und Art. 311 Abs. 1 StPO) – auffallend viele UB's und SB's bei der STAWA beschäftigt (gemäss Stellenplan vom 1. April 2016 in den 3 Allgemeinen HA insgesamt 24,9 STA's und 41,6 UB's/SB's). Dieses Übergewicht von UB's und SB's entspricht nicht dem Geist der Strafprozessordnung, die dem Staatsanwalt die Verfahrensherrschaft überträgt und ihm grosse Bedeutung im Vorverfahren beimisst. Gleichzeitig ist zu betonen, dass das der StPO zugrunde liegende Prinzip "Verfahren aus einer Hand" aber auch sehr wohl zulässt, dass sich der STA bei der Fallbearbeitung durch Mitarbeitende der STAWA (UB, SB) unterstützen lässt oder er diese unter seiner Leitung im Wesentlichen mit der Fallbearbeitung beauftragt.

### Empfehlung 3

*Es sei allgemein und besonders bei den HA 1–3 eine schrittweise Reduktion der UB's/SB's mit einem Ressourcenausgleich auf Stufe STA zu prüfen.*

## b) Zusammenarbeit mit der Polizei

Die Zusammenarbeit mit der Polizei erscheint gemäss Aussagen der Mitarbeitenden der STAWA gut, indessen ist diese – mit Ausnahme der beiden besonderen Staatsanwaltschaften – nicht besonders tief verankert bzw. intensiv (dies trotz Art. 309 Abs. 2 StPO und Art. 312 Abs. 1 und 2 StPO). Im Allgemeinen liefert die

Polizei den Anzeigerapport, ergänzende Ermittlungen erfolgen durch die STAWA (meist die UB's) und auch die Einvernahmen werden in der Regel durch Mitarbeitende der STAWA durchgeführt. Dies dürfte zumindest teilweise auf historische (vor 2011) Gründe zurückzuführen sein (vgl. dazu Vorlage an den Landrat des Kantons BL vom 9. Februar 2010 betr. Zahl der Staatsanwälte, S. 16). Im Vergleich zu anderen Kantonen wie Aargau, aber auch Zürich, erfolgen deutlich weniger Ermittlungsaufträge und Delegationen von Einvernahmen an die Polizei (vgl. Einzelheiten S. 18 f.). Weitere Gründe für dieses für die Polizei – die nicht dazu befragt wurde – ressourcenschonende Vorgehen konnten von keiner Seite genannt werden. Ein Grund könnte allenfalls sein, dass es sich bei den UB's auch heute noch zu etwa 50% um ehemalige Polizeibeamte handelt, dass also die polizeiliche Arbeit quasi "in-house" STAWA erfolgt.

#### Empfehlung 4

*Es sei die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft überprüfen zu lassen und allenfalls zu intensivieren und zu verstärken.*

#### c) Zusammenarbeit mit den Gerichten

Es bestehen, was wesentlich ist, auch ausserhalb der Fallbeurteilung institutionalisierte Kontakte zwischen STAWA und den Gerichten des Kantons Basel-Land. Weitere Anmerkungen erübrigen sich – mit Ausnahme eines Hinweises auf S. 19, lit. g – angesichts des Auftrages an den Berichtersteller.

#### d) Zusammenarbeit mit der Sicherheitsdirektion

Die Zusammenarbeit der Sicherheitsdirektion mit der STAWA, insbesondere der I. Staatsanwältin, darf soweit ersichtlich als gut und unterstützend bezeichnet werden. Die Sicherheitsdirektion bemüht sich, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der STAWA und der FAKO eine Vermittlerrolle einzunehmen.

#### e) Zusammenarbeit mit der FAKO

Bedauerlicherweise muss die Zusammenarbeit zwischen der FAKO und der STAWA (eingeschlossen teilweise auch der Sicherheitsdirektion) seit Anbeginn

2011 als in zunehmendem Masse schwierig und die Beziehung zwischen der I. Staatsanwältin und der FAKO als konfliktbeladen bezeichnet werden. Die Fronten sind heute – auch in persönlicher Hinsicht – verhärtet. Im Fokus stehen bisweilen nicht nur sachliche Meinungsverschiedenheiten. Das wurde in den Gesprächen mit den Direktbeteiligten sehr deutlich. Auch gewisse Schriftlichkeiten bestätigen dies. Der Vorsitzende der FAKO sprach von “unruhigen Jahren”.

In den Gesprächen mit den Mitarbeitenden der STAWA wurde deutlich, dass sie sich durch die aus ihrer Sicht grösstenteils unberechtigte Kritik der FAKO, die bereits mehrmals in den Medien Niederschlag gefunden hat, deutlich belastet und bedrückt fühlen.

Vor dem Hintergrund, dass eine Mediation in Gang gesetzt wurde, wird auf weitere Ausführungen dazu weitgehend verzichtet. Zudem ist u.a. zum Thema Aufsichtskommission eine – gemäss der FAKO abzulehnende – Landratsvorlage anhängig.

Es ist allerdings zu hoffen und zu empfehlen, dass die Mediation auch zu einer Rollenklärung von Führung und Aufsicht beitragen wird, denn Aufsicht ist nicht Führung, Aufsicht ist vielmehr (auch kritische) Unterstützung und – beschränkt – Kontrolle (vgl. u.a. Tätigkeitsbericht 2016 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, S. 5 f.). Die Aufsicht über die STAWA wird im Kanton BL durch den Regierungsrat ausgeübt. Die FAKO bildet ein beratendes Organ – ein Hilfsorgan – des Regierungsrates, allerdings mit dem gemäss GPK “gesetzgeberischen Lapsus“, dass die FAKO parallel den Regierungsrat und die Justizkommission über ihre Feststellungen zu orientieren hat. Was die fachliche Aufsicht betrifft, sind die Gerichtsinstanzen hierfür zuständig (vgl. dazu auch hinten S. 8 f.).

Bereits 2013 empfahl die GPK, “den Tätigkeitsbereich von Regierungsrat und Fachkommission in Abgrenzung zum Kompetenzbereich der Staatsanwaltschaft zu definieren und festzulegen“ (Empfehlung 1.3). Der Regierungsrat lehnte diese Empfehlung als nicht erforderlich ab (Bericht 2014-142 vom 6. Mai 2014), worauf die GPK 2014 diese fallen liess. Die weitere Entwicklung zwischen STAWA, FAKO und Sicherheitsdirektion bzw. Regierungsrat belegt indessen eindrücklich, dass Klärungsbedarf im Sinne der Empfehlung besteht und Klärungen im Interesse des ordnungsgemässen Funktionierens der STAWA dringend notwendig sind, wobei Lösungen – allseitig guter Wille, Kooperations- und Kompromissbereit-



schaft vorausgesetzt – durchaus ausserhalb einer Gesetzesnovelle, mithin allenfalls im Rahmen der Mediation, denkbar sind.

## **5. Zielerreichung und Umsetzung des Reorganisationsprojektes 2014**

Nachdem bereits im Vorfeld konzeptionelle Vorarbeiten erfolgt waren, beauftragte der Vorsteher der Sicherheitsdirektion die I. Staatsanwältin am 16. Februar 2012 (im Hinblick auf die Eröffnung des Strafjustizzentrums Muttenz im Jahre 2014), sämtliche konzeptionellen, strukturellen, räumlichen und personellen Massnahmen zu treffen, um – so die Zielsetzung – “die qualitativ und quantitativ hochstehende Strafverfolgung und Anklage durch die Staatsanwaltschaft” sicherzustellen.

Im Zuge der Projektarbeiten und gestützt auf einen Konzeptbericht (Organisationsmodell) der I. Staatsanwältin vom 16. Januar 2014 stimmte der Regierungsrat des Kantons BL am 8. April 2014 der Einführung des Poolmodells zu und dies entgegen der Empfehlung der FAKO, welche das Konzept als nicht hinreichend ausgereift erachtet hatte. Allerdings sollten im Verlauf der Projektarbeiten die Hinweise der FAKO berücksichtigt werden. Entsprechend wurde der Bericht am 26. Mai 2014/18. August 2014 angepasst und ergänzt. Das Projekt wurde nach Umsetzung (und Bezug des Strafjustizzentrums) mit Bericht der I. Staatsanwältin vom 1. Oktober 2015 abgeschlossen.

Das Projekt STAWA 2014 (ohne die separat verlaufenden Projekte “BM/OK” und “Strafbefehlsabteilung”) kann zusammengefasst – wenn auch etwas verspätet – mit dem Bezug des Strafjustizzentrums (Herbst 2014) als erfolgreich umgesetzt betrachtet werden. Obwohl die STAWA 2011/2014 2,1 Stellen an andere Organisationseinheiten abzugeben hatte, stiegen die Erledigungszahlen seit 2014 laufend, verbesserte sich seither die Altersstruktur der Fälle und die regierungsrätliche Vorgabe bezüglich Beschleunigungsgebot wurde bei Weitem übertroffen (vgl. Zahlen vorne S. 4). Die Zielsetzung “quantitativ hochstehende Strafverfolgung” wurde somit erreicht.

Was die Qualität der Fallbearbeitungen betrifft – zweiter Aspekt der Zielsetzung – sind vorliegend, da nicht Gegenstand des Auftrages, keine vertieften Ausführungen zu machen; hierzu wäre eine einlässliche Analyse einzelner Verfahren und Er-

ledigungen unter Beizug der Akten (Strafbefehle [vgl. dazu immerhin hinten S. 18], Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen, Anklagen), der ergangenen Urteile und Beschwerdeentscheide notwendig. Da die fachliche Beurteilung und Aufsicht betreffend Qualität der Arbeit der STAWA primär der Beschwerdeinstanz und den urteilenden Gerichtsinstanzen obliegt, wären im Hinblick auf die Qualität auch Berichte und Anhörungen dieser Instanzen notwendig.

An dieser Stelle folgen nun Ausführungen und Empfehlungen zum Projekt STAWA 2014 ausserhalb der zentralen Fragestellung zum Poolmodell. Jenes wird im nächsten Kapitel behandelt.

Zunächst ist auffallend, dass das ganze Projekt auf folgender Fallsegmentierung beruht:

- Kleinere Verfahren, die voraussichtlich mittels Strafbefehl, Einstellung oder Nichtanhandnahmeverfügung erledigt werden;
- Anklage- und grössere Strafbefehlsverfahren.

Aus den Unterlagen ist nicht ersichtlich, ob auch in Erwägung gezogen wurde, die Fallaufteilung primär nach Übertretungen und Verbrechen/Vergehen vorzunehmen (die StPO sieht in Art. 12 lit. c sogar die Möglichkeit von gesonderten Übertretungsstrafbehörden vor). Weitgehend werden die Übertretungen durch die HA Strafbefehle bearbeitet, aber die HA 1–3 bearbeiten auch rund 10% (mithin 2'000–3'000) der Übertretungsverfahren. Vor dem Hintergrund, dass Übertretungen nicht eigentlich kriminelle Handlungen darstellen, Übertretungstatbestände vielmehr vorwiegend das ordnungsgemässe Zusammenleben im öffentlichen Raum sicherstellen und dass andererseits für die Übertretungsstrafverfahren leicht differenzierte Regeln gelten (vgl. Art. 357 StPO und z.B. Obergericht ZH, Beschluss vom 22. März 2016, auch BGE 138 IV 190 mit Verweisen sowie BGE 138 IV 203 ff. [zu Parteientschädigungen in Übertretungsstrafverfahren]), erscheint eine Anpassung der Zuteilungen angezeigt.

#### Empfehlung 5

*Sämtliche Verfahren, die ausschliesslich Übertretungen betreffen, sollen durch die HA Strafbefehle bearbeitet werden.*

Die FAKO hat sich in ihrem Tätigkeitsbericht 2014/2015 nicht grundsätzlich zum Reorganisationsprojekt 2014 geäussert (sie will den vorliegenden Bericht abwar-

ten). Gleichwohl finden sich im Bericht u.a. einige Kritikpunkte zum Mitteleinsatz, die, weil zum Teil schon in früheren Berichten angesprochen, nur indirekt in Zusammenhang mit dem Projekt 2014 stehen, indessen an dieser Stelle gleichwohl Erwähnung finden sollen.

a) Die FAKO empfiehlt in ihren Tätigkeitsberichten seit 2011 regelmässig, letztmals im Bericht 2014/2015 (S. 13 ff.), dass die Leitungsebene der STAWA, insbesondere die Geschäftsleitung, d.h. die I. Staatsanwältin und die LSTA's, vermehrt ausgewählte Fälle selbst bearbeiten und zum Fallabschluss bringen sollten (vgl. § 7 lit. d EG StPO). Die von der I. Staatsanwältin gelieferten Zahlen über die operative Tätigkeit der Leitungsebene (2014: 12 Anklagen, 2015: 15 Anklagen) befriedigen die FAKO nicht. Vor diesem Hintergrund könnte der Erlass einer Richtlinie sinnvoll sein, wonach die Leitungsebene – getrennt nach Funktionen I. Staatsanwältin, Leitende STA der HA 1–3, etc. – eine festzulegende Prozentzahl ihrer Arbeitszeit für die Fallbearbeitung (evtl. zusätzlich getrennt nach Vorverfahren, Hauptverhandlung, Nachverfahren) aufzuwenden habe. Beispiel: I. Staatsanwältin: 10%, Leitende Staatsanwälte der HA 1–3: 15 oder 20%, etc.

#### Empfehlung 6

*Es sei der Erlass einer Richtlinie zu prüfen, wonach die Leitungsebene der STAWA differenziert nach den einzelnen Funktionen x% ihrer Arbeitszeit für die Fallbearbeitung aufzuwenden hat.*

b) Die FAKO kritisiert weiter den, wiewohl innerhalb des Personalbudgets liegenden, aus ihrer Sicht zu hohen Einsatz von ausserordentlichen Staatsanwälten (letztmals im Tätigkeitsbericht 2014/2015, S. 17 ff.). Diese vertraten 2015 von insgesamt 220 Anklagen der STAWA deren 11 vor Gericht und erliessen von insgesamt 1'400 Einstellungsverfügungen deren 10. Aus Sicht des Berichterstatters ist dies vertretbar, stehen die Staatsanwaltschaften doch schweizweit unter hohem Erledigungsdruck und sind infolge des höheren Frauenanteils in den Staatsanwaltschaften zunehmend Mutterschaftsurlaube zu gewähren. Diese und längere krankheitsbedingte Abwesenheiten haben überbrückt zu werden. Im Kanton BL wird diese Problematik durch die derzeit geltende, ausschliessliche Unterschriftenberechtigung der STA's zusätzlich verschärft. Um den aus Sicht der FAKO unbefriedigenden Zustand zu optimieren, könnte – weil weitgehend kostenneutral – nach zürcherischem "Vorbild" die Stelle eines zusätzlichen, im Stel-

lenplan ausgewiesenen “Joker-STA’s“ zur Überbrückung von mehrmonatigen Abwesenheiten vorab in den HA 1–3 geschaffen werden. Entsprechend könnte eine erhebliche Reduktion der Ausgaben von etwa Fr. 200'000/Jahr für die Einsätze der ausserordentlichen Staatsanwälte erfolgen.

#### Empfehlung 7

*Es sei die Schaffung einer zusätzlichen “Joker-STA“-Stelle unter gleichzeitigem Abbau der Einsätze von ao STA’s zu prüfen.*

c) Im Hinblick auf die initiierte kantonale Gesetzesrevision (Vorlage 216-121) an den Landrat vom 26. April 2016, wonach hiefür von der I. Staatsanwältin ermächtigte UB’s künftig selbständig und eigenverantwortlich sämtliche Übertretungsstrafverfahren bis und mit Erlass der Strafbefehle führen können, sind vertiefte Überlegungen nicht notwendig. Das Anliegen ist ausgewiesen. Die allermeisten Kantone kennen analoge Regeln, dies ohne die von der FAKO postulierte und überflüssige “Komplexitätstriage“ (Bericht FAKO 2014/2015, S. 23). Wenn wie empfohlen (vgl. Empfehlung 5) alle Übertretungsstrafverfahren der HA Strafbefehle zugeteilt würden, entschärfte sich die – angesichts der Rechtslage und Praxis verschiedener Kantone – ohnehin nur schwerlich nachvollziehbare Kritik der FAKO (vgl. dazu Vernehmlassung der FAKO zum Entwurf der Revisionsvorlage EG StPO vom 4. Februar 2016, S. 6 f.).

d) An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass in verschiedenen Kantonen Mitarbeitende der STAWA’s, seien sie nun Sachbearbeiter, Untersuchungsbeauftragte oder Assistenzstaatsanwälte genannt, mit weit mehr Kompetenzen als im Kanton BL ausgestattet sind. Das betrifft vor allem die selbständige Bearbeitung von Verfahren und den Erlass von Strafbefehlen sowie Einstellungsverfügungen bei Verbrechen und Vergehen. So sieht beispielsweise die Regelung im Kanton Zürich vor, dass Assistenzstaatsanwälte (nur zum Teil Juristen) Strafbefehle in eigener Kompetenz erlassen können, dies allerdings nur, sofern keine vollziehbare Freiheitsstrafe anzuordnen ist (§ 102 ZH GOG). Den LSTA’s steht als Korrelat die Befugnis zu, gegen von (STA’s und) Assistenzstaatsanwälten erlassene Strafbefehle Einsprache zu erheben (§ 103 Abs. 2 lit. b ZH GOG). Überdies haben Einstellungsverfügungen vom LSTA genehmigt zu werden. Damit wird dem Vieraugenprinzip Rechnung getragen. Eine Überprüfung durch den LSTA vor Versand des Strafbefehls oder der Einstellungsverfügung könnte den gleichen Effekt erzie-

len. Im Übrigen liegt es in der Führungsverantwortung des LSTA, komplexe und in rechtlicher oder tatsächlicher Hinsicht schwierige Verfahren, die mutmasslich mit einem Strafbefehl oder einer Einstellung enden werden, direkt einem STA zur Bearbeitung zuzuteilen.

#### Empfehlung 8

*Es sei von der Sicherheitsdirektion im Rahmen der Revision von Art. 12a EG StPO zu prüfen, die Kompetenz zum Erlass von Strafbefehlen und Einstellungsverfügungen auch in Fällen von Vergehen und Verbrechen hiefür qualifizierten Mitarbeitenden der STAWA zu erteilen.*

e) Seit Ende 2014 besteht eine Auseinandersetzung zwischen einerseits der FAKO unter Einbezug des Institutes für Rechtsmedizin Basel und andererseits der I. Staatsanwältin (und dem Regierungsrat) mit Bezug auf die Bearbeitung der aussergewöhnlichen Todesfälle. Auf die entsprechenden Differenzen ist aus folgendem Grund nicht näher einzutreten: Eine interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppe der Strafrechtskommission der KKJPD beschäftigt sich derzeit mit Fragen im Zusammenhang mit aussergewöhnlichen Todesfällen. Dabei werden Empfehlungen zur Vorgehensweise bei aussergewöhnlichen Todesfällen und ein Verordnungsentwurf zur Konkretisierung der Bestimmung von Art. 253 StPO erarbeitet. Die Resultate sollen im kommenden Juni von der Strafrechtskommission behandelt werden (vgl. Tätigkeitsbericht der Strafrechtskommission KKJPD für das Jahr 2016 vom 16. Januar 2017).

#### Empfehlung 9

*Es seien die offenen Fragen betreffend aussergewöhnliche Todesfälle bis zum Vorliegen der Ergebnisse der Strafrechtskommission der KKJPD zu sistieren.*

## **6. Prüfung und Tauglichkeit des Poolmodells**

Nach Einführung der StPO im Jahr 2011 waren bis 2014 einzelne der Allgemeinen HA im Poolmodell, andere im Teammodell organisiert. Das Teammodell befriedigte allerdings nicht. Hauptgründe waren aus Sicht der STAWA die Überlastung der STA's durch die Verfahrensleitung der Vorverfahren sowie Führungsaufgaben und die mangelnde Flexibilität des Modells (vgl. auch Einzelheiten im Bericht von

LSTA Gloor vom 17. Dezember 2015). Daher wurde 2012/2013 in der HA Sissach ein Pilotversuch mit dem Poolmodell durchgeführt. Die Erfahrungen wurden von der STAWA als sehr positiv beurteilt. Nach Auswertung des Pilotversuchs wurden die beiden Modelle unter Beizug der Firma BDO eingehend und mit workshops ausgewertet. Die STAWA sowie die Firma BDO (Stellungnahme vom 20. März 2014) traten in der Folge trotz kritischer bis ablehnender Haltung der FAKO für das Poolmodell ein. Dabei wurden auch die Schwächen des Poolmodells (erhöhter Koordinationsbedarf, Überlastung des PoolSTA) erkannt, aber im Gegensatz zu denjenigen des Teammodells als nicht gravierend beurteilt. Am 8. April 2014 entschied sich der Regierungsrat mit einlässlicher Begründung für die Einführung des Poolmodells, wobei die Hinweise der FAKO für die weiteren Arbeiten zu berücksichtigen seien. In der Folge wurde das Poolmodell weiter ausgearbeitet und mit Bezug des Strafjustizentrums Muttenz bei den allen Allgemeinen HA eingeführt.

In der Praxis hat sich das Poolmodell weitgehend bewährt. Dafür sprechen wiederum die Entwicklung der Fallerledigungszahlen, die Altersstruktur der Fälle und die Einhaltung des Beschleunigungsgebotes. Bei den befragten Mitarbeitenden der HA wird das Poolmodell ausnahmslos begrüsst, obschon darunter ehemalige STA's, welche im Teammodell gearbeitet hatten, den Verlust ihrer Führungsverantwortung für ein bis zwei UB's bedauern und UB's darlegen, dass jeder AnklageSTA meine, sein Fall sei mit höchster Priorität zu bearbeiten. Besonders geschätzt werden die hohe Flexibilität bei der Fallzuteilung (Zuteilung nach Eignung, Neigung und Belastung) und die Konzentration der AnklageSTA's auf grössere Verfahren. Als Negativpunkt wird von Mitarbeitenden aller Funktionen auf den hohen Absprache- bzw. Koordinationsbedarf hingewiesen; es bestehe allerdings die Aussicht, dass sich dieser Zustand mit der weiteren Konsolidierung des Poolmodells verbessern werde.

Wenn auch das Poolmodell nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden sollte, ist es gewissen Optimierungen durchaus zugänglich, was auch die I. Staatsanwältin, die Leiter der Allgemeinen HA und die PoolSTA's erkannt haben. Die FAKO will sich erst nach Erstattung des vorliegenden Berichts erneut zum nunmehr umgesetzten Poolmodell und dessen Anwendung äussern.

Im Einzelnen können zum heutigen Stand der Umsetzung des Poolmodells in den Allgemeinen HA folgende Anmerkungen gemacht werden:

a) Innerhalb einer Allgemeinen HA werden die AnklageSTA's schwerpunktmässig mit Anklage- und grösseren Strafbefehlsverfahren betraut, während den UB's die übrigen Fälle zugeteilt werden. Gemäss Stellungnahme der I. Staatsanwältin (13. März 2014, S. 3) soll mit diesen Kriterien eine möglichst flexible Fallzuteilung im Hinblick auf das Beschleunigungsgebot sichergestellt werden. Sie stellte dabei gleichzeitig in Aussicht, nach den ersten Erfahrungen weitere Zuteilungskriterien im Rahmen von Weisungen festzulegen. Dies unterblieb bis heute mit der Begründung, dass der Wochenturnus der Zuteilungen an die Allgemeinen HA (pro Woche werden alle eingehenden Fälle einer der drei HA zugewiesen) weitere Kriterien überflüssig mache. Die Fallzuteilungskompetenz liege in der Hand des LSTA. Im Sinne von Transparenz und Einheitlichkeit in den HA dürfte diese Position zu überdenken sein, zumal die Flexibilität auch bei der Festlegung von grundsätzlichen Fallzuteilungskriterien wohl kaum leiden würde.

#### Empfehlung 10

*Es sei der Erlass von Kriterien (Weisung der I. Staatsanwältin) für die Zuteilung der Fälle innerhalb einer Allgemeinen HA zu prüfen.*

b) Im Wesentlichen hat der stv. LSTA kein eigenständiges Stellenprofil (vgl. auch Organigramm zum Poolmodell, Bericht Organisationsmodell für allgemeine Hauptabteilungen, Stand 18. August 2014, S. 3, im folgenden Poolbericht genannt), vielmehr – gemäss Angaben der I. Staatsanwältin – weitgehende Unterstützungsfunktionen zugunsten des jeweiligen LSTA, dies neben eigenen Verfahrensleitungen. Eine "blosse" Stellvertreterfunktion ohne konkrete operative Einbindung in die HA erscheint indessen wenig sachgerecht.

#### Empfehlung 11

*Für die Funktion des stv. LSTA sei ein eigenständiges Stellenprofil im Rahmen der HA zu definieren, vgl. auch Empfehlung 13.*

c) Derzeit wird bei Zuteilung jedes Anklage- oder grösseren Strafbefehlalles an den AnklageSTA standardmässig ein UB zur Mitarbeit zugewiesen (Poolbericht, S. 5). Dies erscheint weder zweckmässig noch ressourcenschonend. Vielmehr dürfte es auf den Einzelfall ankommen. Denkbar ist, dass der LSTA bei der Zuteilung aktiv – gegebenenfalls gestützt auf zu erlassende Kriterien – entscheidet oder dass die Zuteilung stets ohne UB erfolgt und ein solcher ausschliesslich

auf Antrag des fallbearbeitenden AnklageSTA's an den LSTA zugewiesen werden kann. Sofern der Empfehlung 3 (Reduktion von UB's und SB's) gefolgt wird, wäre dieses Vorgehen unerlässlich.

#### Empfehlung 12

*Von der regelmässig automatischen Zuweisung eines UB's an den fallbearbeitenden AnklageSTA sei künftig abzusehen, dies zugunsten einer falladäquaten Lösung.*

d) Die PoolSTA's scheinen nach einhelliger und nachvollziehbarer Meinung überlastet. Dies aus folgenden Gründen: Ca. sechs bis acht direkt unterstellte UB's, Leitung aller Verfahren ab Zuteilung in den UB-Pool, Erlass aller von den UB's vorbereiteten Strafbefehlen, Einstellungen und Nichtanhandnahmeverfügungen (dem stv. PoolSTA, einem UB, steht derzeit keine Unterschriftsberechtigung zu und sie ist bis heute für Vergehen und Verbrechen im Rahmen der Strafbefehlskompetenz gesetzlich nicht vorgesehen), Einspracheverfahren, Beschwerden, Koordinationsaufgaben mit AnklageSTA's betreffend Einsatz der UB's, Sitzungen mit der Leitung der HA, Spezialaufgaben, aber auch einige Anklagen, die sich aus den Poolfällen ergeben und die gemäss Konzept nicht an AnklageSTA's "übergeben" werden, etc. Rund 70-80% der Arbeitszeit wird für Aufgaben im operativen Zusammenhang mit den Poolfällen benötigt.

Für die Behebung dieses Zustandes stehen verschiedene Optionen zur Verfügung. So könnte dem stv. PoolSTA die Kompetenz zum Erlass von Strafbefehlen auch bei Vergehen und Verbrechen verliehen werden (allerdings nur sofern Empfehlung 8 zum Tragen käme). Denkbar ist, dass der stv. LSTA der HA (vgl. Empfehlung 11) oder ein AnklageSTA als PoolSTA bzw. stv. PoolSTA eingesetzt wird. Als Untervariante dürfte zu prüfen sein, ob die beiden Pool-Teams getrennt unter die Leitung je eines STA zu stellen seien. Damit könnte auch eine Reduktion des Kontrollaufwandes mit Blick auf das anzustrebende Vieraugenprinzip erfolgen (heute wird ein Strafbefehl eines UB im Team des stv. PoolSTA durch mindestens zwei Personen kontrolliert: stv. PoolSTA, PoolSTA, stichprobenweise auch LSTA). Mit einer Aufwertung des stv. PoolSTA könnte zugleich die Stellvertretung bei längeren Abwesenheiten wie Krankheit, Mutterschaftsurlaub, Ferien, etc. sichergestellt werden.



### Empfehlung 13

*Die Funktion des stv. PoolSTA sei aufzuwerten, sei es als UB mit staatsanwaltschaftlichen Kompetenzen (im Sinne von Empfehlung 8) oder als STA.*

## **7. Personaldotation STAWA BL**

Gleich einleitend sei festgehalten, dass die Beantwortung der Frage nach einer allfälligen Über- oder Unterdotierung der STAWA BL äusserst schwierig und komplex ist und von vielen, zahlenmässig kaum belegbaren Faktoren abhängt. Noch problematischer dürfte eine Aussage im Vergleich zu den in der Fragestellung vorgegebenen STAWA's der Kantone Aargau (im folgenden STAWA AG), Solothurn (STAWA SO) und Bern (STAWA BE) sein.

Die FAKO stellte folgende Vergleichszahlen zur Verfügung:

- STAWA BL: 149,9 Stellen, wovon 39,5 STA-Stellen
- STAWA AG: 177,6 Stellen, wovon 52,2 STA-Stellen
- STAWA BE: 204,3 Stellen, wovon 83,5 STA-Stellen (s. unten)
- STAWA SO: 61,3 Stellen, wovon 22,5 STA-Stellen

Dabei ist auf eine Differenz hinzuweisen: Der Bericht Interface/Aregger Consulting (März 2015) weist im Jahre 2013 für die STAWA BE 245,8 Stellen aus, mithin eine um 40 Stellen höhere Zahl. Aber auch die Erhebungen der STAWA BL ergaben andere Zahlen:

- STAWA BL: 149,4 Stellen
- STAWA AG: 139,4 Stellen
- STAWA BE: 210,4 Stellen
- STAWA SO: 60,5 Stellen

Aufgrund dieser Differenzen hat der Berichterstatter mit dem Generalstaatsanwalt des Kantons Bern Kontakt aufgenommen (12. April 2017). Gemäss dessen Angaben ist die Personaldotation aktuell im Kanton (ohne Jugendanwaltschaft, aber mit Generalstaatsanwaltschaft) wie folgt: 362,8 Stellen, wovon 83,5 Staatsanwälte. Da diesen Zahlen – wie nachstehend zu zeigen sein wird – ohnehin nur beschränkte Bedeutung zukommen kann, wurde auf eine direkte Kontaktnahme mit den Leitern der Staatsanwaltschaften der Kantone AG und SO verzichtet.

Trotz dieser Differenzen rufen die Unterschiede im Vergleich zur Bevölkerung der einzelnen Kantone (BL: 283'000, AG: 653'000, SO: 266'000, BE: 1'000'000) nach Klärung bzw. Erklärung.

Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass Zahlenvergleiche allein immer problematisch und wenig aussagekräftig sind. Das statistische Material zu den einzelnen Fällen in den Kantonen beruht auf unterschiedlichen Erhebungen. Die Kompetenzen der Mitarbeitenden wie UB's etc. (Stichwort: Unterschriftenkompetenz) sind in den kantonalen Einführungsgesetzen zur StPO unterschiedlich geregelt. Unterschiede bestehen weiter im Grad der Automatisierung der IT (dem Berichterstatter aus seiner gegenwärtigen Tätigkeit als Vorsitzender der Programmleitung HIS bekannt). Ebenso unterschiedlich ist der Einbezug der Polizei in das Vorverfahren (Stichworte: Ergänzende Ermittlungen, delegierte Einvernahmen). Schliesslich ist wesentlich – und diesbezüglich bestehen auch Unterschiede – welche Ressourcen ein Kanton, sei es die Exekutive oder die Legislative, im Sinne eines strategischen Entscheides zur effektiven Kriminalitätsbekämpfung der Staatsanwaltschaft zur Verfügung stellt (z.B. STAWA SG: 183,4 Stellen, wovon 58,2 STA's, bei 500'000 Einwohnern). Unterschiedlich mit Auswirkung auf die Arbeitsbelastung der STAWA's kann auch die Praxis der Gerichte zum Vor- und Hauptverfahren (Stichworte: ZMG, Beschwerdeentscheide, Rückweisungen) sein. Alle diese und weitere Faktoren (z.B. Fallsegmente, zeitliche Beanspruchung der STAWA und besonders der Leitungsebene durch die Aufsichtsorgane) wären bei einem Vergleich unter den Kantonen zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Gespräche mit den Mitarbeitenden der STAWA BL wurde bei allen die Frage nach der Arbeitsbelastung gestellt. Dies zu einem Zeitpunkt, als die Frage nach der Personaldotation noch nicht gestellt war. Sämtliche befragten Mitarbeitenden bezeichneten die Arbeitsbelastung als hoch bis ausserordentlich hoch. Dieser Faktor ist mitzuberücksichtigen, auch wenn ihm nicht allzu hohe Bedeutung beizumessen ist (welcher Mitarbeitende äussert sich schon dahingehend, dass seine Arbeitsbelastung tief sei?).

Gestützt auf das vorliegende Zahlenmaterial und die Aussagen der Mitarbeitenden muss die Frage nach der Über- oder Underdotierung im Vergleich zu anderen Kantonen unbeantwortet bleiben. Aus Sicht des Berichterstatters ist es letztlich unmöglich, einen aussagekräftigen Vergleich machen zu können. Diese Sicht teilt auch der Berner Generalstaatsanwalt: Aussagekräftig sei ein Vergleich zwischen Regionen innerhalb eines Kantons (vgl. Bericht interface/Aregger Consulting,

2015). Ein solcher Vergleich kann im Kanton BL allerdings nicht erfolgen, werden doch die in den dezentralen Berner Regionen anhängigen Fälle im Kanton BL zentral von den HA 1–3 und der Strafbefehlsabteilung bearbeitet. Ergänzend sei beigefügt, dass der Kanton ZH vor rund zehn Jahren im Bereich der Wirtschaftskriminalität einen interkantonalen Personaldotationsvergleich (ca. sieben Kantone, u.a. auch BL) startete; ein Versuch, der wegen mangelnder Vergleichbarkeit (vor allem im Hinblick auf die in den Wirtschaftsabteilungen bearbeiteten Fälle und der unterschiedlichen Zusammenarbeit mit der Polizei), scheiterte und abgebrochen werden musste.

Auch unter Berücksichtigung der grossen Vorbehalte gegenüber dem Zahlenmaterial an sich und weil auch die Strukturen der zu vergleichenden Kantone zu beurteilen wären (“städtisch“, ländlich, Finanzplatz, Grenzkanton etc., vgl. dazu schon Vorlage an den Landrat des Kantons BL vom 9. Februar 2010, S. 28), können gleichwohl einige Anmerkungen festgehalten werden (Zahlen 2015):

a) Bei grob vergleichbarer Einwohnerzahl weist der Kanton BL ca. 20% mehr Falleingänge aus als der Kanton SO (BL: 36'860, SO: 29'731).

b) Die STAWA BE weist eine um 30 Mal höhere Anzahl an Verfahren (mit in der Regel geringem Bearbeitungsaufwand) gegen unbekannte Täterschaft aus als die STAWA BL (BL: 1'222, BE: 36'500).

c) Im Vergleich zur Bevölkerungszahl weist die STAWA BL eine um rund 30% höhere Anzahl von Anklagen (meist arbeitsintensivere Verfahren) aus als die STAWA's BE und SO (BL: 232 Anklagen, BE: 548, SO: 146), hingegen eine um ungefähr 30% tiefere gegenüber der STAWA AG (616 Anklagen).

d) Bezüglich der Einsprachen gegen Strafbefehle sind deutliche Unterschiede in den Vergleichskantonen festzustellen. Die STAWA BL hat die tiefste Einsprachequote, ein Indikator für Qualität einerseits und insgesamt weniger Arbeitsaufwand andererseits:

- STAWA BL: 23'345 Strafbefehle, wovon 626 Einsprachen (2,6%)
- STAWA SO: 25'448 Strafbefehle, wovon 948 Einsprachen (3,7%)
- STAWA BE: 85'213 Strafbefehle, wovon 4'634 Einsprachen (5,4%)
- STAWA AG: 34'612 Strafbefehle, wovon 2'287 Einsprachen (6,6%)

e) Die STAWA BL führt mehr staatsanwaltschaftliche Einvernahmen durch als die STAWA AG (BL: 3'712 [keine Erhebung, nur approximativer Wert gestützt auf Tribunaabmischungen des Einvernahmeformulares], AG: 3'329).

f) Die STAWA BL delegiert rund 75% weniger Einvernahmen an die Polizei als die STAWA AG (BL: 517, AG: 2'240). Schliesslich erteilt die STAWA AG rund 60% mehr Ermittlungsaufträge an die Polizei als die STAWA BL (BL: 646, AG: 1'708).

g) Bezüglich der Anzahl der Fälle mit Untersuchungshaft bestehen (im Vergleich zur Bevölkerungszahl) keine signifikanten Unterschiede unter den Vergleichskantonen. Dagegen sind die Anforderungen des ZMG BL an die Anordnung von Untersuchungshaft weit grösser und arbeitsintensiver als beispielsweise in den Kantonen ZH und BS (vgl. dazu GPK Folgebericht vom 22. Oktober 2014, S. 7).

h) Vergleichszahlen bezüglich der Dauer bis zur Erledigung der Fälle und der Altersstruktur von Vorverfahren betr. Verbrechen und Vergehen (Übertretungen weniger relevant) liegen nicht vor, ebenso fehlen solche über den Einsatz von ausserordentlichen STA's.

i) Vergleichbare Zahlen zu den von den Parteien des Vorverfahrens erhobenen Beschwerden liegen ebenfalls nicht vor. Was die STAWA BL betrifft, scheint die Anzahl der vom Gericht gutgeheissenen Beschwerden aus Zürcher Sicht relativ hoch. Insgesamt wurden 20% der Beschwerden gutgeheissen, bei Beschwerden gegen Einstellungsverfügungen gar 48%. Die Gründe hierfür sind nicht bekannt, müssen indessen nicht ausschliesslich bei der STAWA liegen. Fest steht aber, dass gutgeheissene Beschwerden zusätzliche Ressourcen binden.

j) Es fehlen auch Erhebungen über die in den STAWA's der Vergleichskantone angesammelten Überstunden und Zusammenstellungen über krankheitsbedingte (inkl. Unfall und Schwangerschaft bzw. Mutterschaft) Ausfälle.

k) Unterschiede bestehen auch insoweit, als dass STAWA's unterschiedliche, Personal bindende Aufgaben ausserhalb des Kerngeschäftes zugewiesen sind (z.B. STAWA BL: KOST, Debitorenbuchhaltung, Haftplatzkoordination etc.).

l) Weiter wies der Präsident der FAKO am 7. April 2017 auf die Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik hin, wonach der Kanton BS rund 21'000 Fälle aufweise und der Kanton BL nur rund 11'000 – ein Faktor, der auf eine mögliche Überdotierung der STAWA BL hinweise. Polizeiliche Statistiken können grundsätzlich nur schwerlich mit Falleingängen bei einer STAWA verglichen werden. Das Modell der STAWA BS ist mit integrierter Kriminalpolizei einzigartig in der Schweiz. Der Erste Staatsanwalt des Kantons BS erklärte auf telefonische Anfrage (24. April 2017), dass daher die Anzahl Mitarbeitende insgesamt und die Anzahl

STA's der STAWA BS absolut nicht vergleichbar sei mit derjenigen anderer Kantone.

m) Letztlich ist noch auf einen wesentlichen Punkt im Hinblick auf die Personaldotation einer Staatsanwaltschaft hinzuweisen: In den spezialisierten Abteilungen für z.B. Wirtschaftskriminalität, organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Betäubungsmittelkriminalität werden in der Regel aufwändige, arbeitsintensive Verfahren bearbeitet. Es handelt sich dabei fast ausnahmslos um schwere Kriminalität. Nicht selten werden solche Verfahren nicht auf Anzeige, sondern gestützt auf eigene Ermittlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft angehoben (sog. Holkriminalität). Die personelle Dotation dieser Abteilungen ist vorwiegend ein strategischer Entscheid der jeweiligen kantonalen Exekutive oder Legislative.

Bei den Vergleichskantonen zeigen sich – soweit vorhanden – folgende Zahlen:

- STAWA BL: 29,3 Stellen
- STAWA BE: 29,2 Stellen
- STAWA AG: 14,5 Stellen

Damit wird doch deutlich signalisiert, dass der Kanton BL angesichts der Einwohnerzahl und der Gesamtzahl der STA's im Gegensatz zu den Kantonen BE und AG ein deutliches Signal zur Bekämpfung der Schwerkriminalität gesetzt hat.

Abschliessend ist Folgendes festzuhalten:

Eine Über- oder Unterdotierung der STAWA BL kann gestützt auf die vorliegenden Zahlen, die derzeitige Gesetzgebung (StGB, StPO, EG StPO), die eingeholten Auskünfte und die getätigten Überlegungen zum heutigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden, schon gar nicht im Vergleich mit anderen Kantonen. Unter allen Vorbehalten und unter Berücksichtigung sämtlicher obgenannter Fakten und Umstände beurteilt der Berichterstatter die Dotation als "ordentlich". Ein (dringender) Handlungsbedarf bezüglich Personaldotation ist derzeit nicht ausgewiesen, dies auch unter Hinweis auf die vermehrten Aufgaben der STAWA (Stichwort: Umsetzung Ausschaffungsinitiative) und dem seit 2011/2014 – mit Ausnahme des Abbaus von 2,1 Positionen – unveränderten Stellenplan. Ferner ist nicht ausser Acht zu lassen, dass die STAWA BL im Rahmen eines Sparprogrammes im Jahre 2019 vier Stellen abzubauen haben wird.

Sollte sich die Auftraggeberin diesen Folgerungen nicht anschliessen können, wäre in Erwägung zu ziehen, eine vertiefte Evaluation unter Einbezug von Polizei und Gerichten (diese Arbeitspartner können erheblichen Einfluss auf die Arbeitslast einer Staatsanwaltschaft haben) in Auftrag zu geben; dies vorzugsweise nach Inkrafttreten der anhängigen Landratsvorlage und deren Umsetzung. Fundierte und zweifelsfreie Ergebnisse über die Frage der Über- oder Unterdotierung dürften indessen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten sein, da die angemessene Personaldotation einer STAWA – wie dargelegt – von allzu vielen, kaum messbaren und wenig vergleichbaren Faktoren abhängt, die – auch im Vergleich unter Kantonen – eine wesentliche Rolle spielen. (Als Hinweis möge dienen, dass die bereits mehrfach erwähnte Firma Interface/Aregger Consulting [Luzern] eine Evaluation der personellen Dotierung der Justizbehörden [nicht bloss der STAWA] im Kanton Bern im Vergleich mit den Kantonen SG und LU durchgeführt hat.)

Mit Schreiben vom 11. April 2017 teilte die FAKO dem Berichtersteller mit, dass sie (wohl aufgrund des Gespräches mit dem Berichtersteller vom 7. April 2017) bei der Sicherheitsdirektion Antrag gestellt habe, dass ihr die erforderlichen Mittel zuzusprechen seien, um eine vertiefte Überprüfung von Ressourcen und output bei einem spezialisierten Institut in Auftrag geben zu können. Dies wirkt befremdlich und überstürzt, hätte doch zunächst der Abschluss des vorliegenden Berichtes und dessen Kenntnisnahme – das vereinbarte Ablieferungsdatum war bekannt – abgewartet werden können. Die voreilig aufgestellte Hypothese der FAKO, wonach “der Gutachter Brunner keine seriösen und verlässlichen Aussagen ... wird machen können“ (Brief der FAKO an die Sicherheitsdirektion vom 11. April 2017), träfe nur dann zu, wenn bei Auftragserteilung zweifelsfrei hätte erwartet werden können, dass eindeutige Aussagen zur Frage der Über- oder Unterdotierung der STAWA BL im Vergleich mit anderen Kantonen (BE, SO, AG) gemacht werden könnten. Diese Erwartung hat sich, wie sich bei der aufgeführten Auseinandersetzung mit der Fragestellung ergeben hat, als nicht erfüllbar erwiesen. Insofern basiert jedenfalls die nachfolgende Empfehlung auf “seriösen“ und “verlässlichen“ Überlegungen.

#### Empfehlung 14

*Auf eine vertiefte Analyse der Personaldotation der STAWA BL sei derzeit im Sinne der Erwägungen zu verzichten.*

## 8. Schlussbemerkungen

Neben der Klärung der Rollen von Führung und Aufsicht und neben der Realisierung der vom Regierungsrat angestrebten Revision des EG StPO (ergänzt durch Empfehlung 8) wären folgende Empfehlungen aus Sicht des Berichterstatters prioritär anzugehen und umzusetzen:

- Empfehlung 1 (getrennte Berichterstattung/Statistiken betr. Vergehen/Verbrechen und Übertretungen)
- Empfehlung 3 (Reduktion der Anzahl UB's)
- Empfehlung 4 (Zusammenarbeit STAWA-Polizei)
- Empfehlung 5 (alle Übertretungsstrafverfahren durch HA Strafbefehle bearbeiten zu lassen)
- Empfehlung 11 (Stellenprofil des stv. LSTA HA 1-3 anpassen)
- Empfehlung 13 (Stellenprofil des stv. PoolSTA anpassen)

### Beilagen:

Gemäss sep. Mail zur Personaldotation inkl. Bericht Interface/Aregger

Zürich, 27. April 2017

Andreas Brunner

## **Anhang: Im Bericht verwendete Dokumente (chronologische Reihenfolge)**

Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft betr. Anzahl ordentliche Staatsanwälte ... (2010-060), 9. Februar 2010

Tätigkeitsbericht der FAKO 2011, 22. Dezember 2011

Stellungnahme der STAWA zum Tätigkeitsbericht der FAKO 2011, 5. Januar 2012

Auftrag zum Projekt Staatsanwaltschaft 2014 der Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft an die STAWA, 16. Februar 2012

Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat betr. Umsetzung der neuen StPO (2013-221), 6. Juni 2013

Tätigkeitsbericht der FAKO 2012, 28. August 2013

Stellungnahme der STAWA zum Tätigkeitsbericht der FAKO 2012, 6. September 2013

Statusbericht der STAWA zum Projekt Staatsanwaltschaft 2014, 16. Januar 2014

Stellungnahme der FAKO zum Organisationsmodell Staatsanwaltschaft 2014, 25. Februar 2014

Stellungnahme BDO zur Stellungnahme der FAKO zum Organisationsmodell Stawa 2014, 20. März 2014

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft betr. Poolmodell (Nr. 0564), 8. April 2014

Bericht des Regierungsrates zu den Empfehlungen der GPK vom 6. Juni 2013 (2014-142), 6. Mai 2014

Bericht STAWA zum Projekt Staatsanwaltschaft 2014, Organisationsmodell für Allgemeine Hauptabteilungen, 18. August 2014 (Fassung 1: 16. Januar 2014, Fassung 2: 26. Mai 2014)

Antrag der STAWA an den Sicherheitsdirektor zur Teilrevision des EG StPO, 21. August 2014



Folgebericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat betr. Umsetzung der neuen StPO (2013-221a), 22. Oktober 2014

Tätigkeitsbericht der FAKO 2013, 23. Dezember 2014

Stellungnahme der STAWA zum Tätigkeitsbericht der FAKO 2013, 13. Januar 2015

Stellungnahme der Ersten Staatsanwältin zu den Inspektionen, Anhörung vor der Justiz- und Sicherheitskommission, 23. März 2015

Geschäftsbericht 2014 der STAWA, 17. April 2015

Bericht der PoolSTA's zum Poolmodell, 30. September 2015

Abschlussbericht Projekt Staatsanwaltschaft 2014, 1. Oktober 2015

Bericht von LSTA Gloor mit den Organisationsformen, festgestellte Mängel beim Teammodell, 17. Dezember 2015

Vernehmlassung der FAKO an den Regierungsrat zum Entwurf der Revision des EG StPO, 4. Februar 2016

Geschäftsbericht 2015 der STAWA, 8. April 2016

Vorlage an den Landrat betr. Änderung des EG StPO (Organisation der Aufsicht, Strafbefehlskompetenz für Übertretungen), 26. April 2016

Stellungnahme der STAWA zu verschiedenen Fragen der FAKO, 4. Mai 2016

Stellungnahme der STAWA zu verschiedenen Fragen der FAKO, 20. Mai 2016

Stellenplan der STAWA, 1. April 2016

Tätigkeitsbericht der FAKO 2014/2015, 13. Juni 2016

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat betr. Tätigkeitsbericht der FAKO 2014/2015 (2016-287), 27. September 2016

Geschäftsbericht 2016 der STAWA, 27. März 2017