

# **Minderheitsbericht**

## **der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat**

**betreffend die Tätigkeitsberichte der Fachkommission für die Aufsicht über die Staats- und die Jugendanwaltschaft vom 31. August bzw. 22. September 2017**

### **1. Einleitung**

Dieser Minderheitsbericht ergänzt verschiedene, aus Sicht der Minderheit wichtige Aspekte, die keinen Eingang in den Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) gefunden haben.

### **2. Ausgangslage**

Das Einsetzen einer neuen Fachkommission für die Aufsicht über die Staats- und Jugendanwaltschaft eröffnet die Chance eines Neuanfangs. Die Frage stellt sich jedoch, wie die JSK und das Parlament mit den Schlussfolgerungen der alten Fachkommission, die zum Teil schwerwiegende Mängel bei der Staatsanwaltschaft moniert, umgehen sollen. Dafür gibt es zwei Möglichkeiten (A oder B):

- A. Damit der Neustart für alle Beteiligten möglichst optimal und ohne Nebengeräusche erfolgen kann, braucht es einen JSK-Bericht, der eine weitere in der Öffentlichkeit ausgetragene und unangenehme Diskussion vermeidet. Werden heikle Aspekte ausgeblendet, lässt sich verhindern, dass neue Problemfelder eröffnet werden und belastende Auseinandersetzungen andauern.
- B. Damit der Neustart für alle Beteiligten möglichst optimal und transparent erfolgen kann, braucht es einen JSK-Bericht, der auch die heiklen Aspekte offenlegt. Damit wird eine Diskussion zugelassen, die zwar für die Beteiligten unangenehm sein kann, aber eine kritische Reflektion darüber ermöglicht, was der Landrat und die Öffentlichkeit in Zukunft für Erwartungen an die Amtsträger unseres Rechtsstaates haben.

11 Mitglieder der JSK haben sich für die Variante A entschieden. 1 Mitglied für die Variante B und 1 Mitglied hat sich enthalten. Das in dieser Schlussabstimmung unterlegene Mitglied hat sich entschieden, diesen ergänzenden Minderheitsbericht zu verfassen.

Im Minderheitsbericht soll u.a. Erwähnung finden, was die Polizei schriftlich zum Delegationswesen der Staatsanwaltschaft festgehalten hat und es soll auch offengelegt werden, weshalb die Fachkommission und Fachexperte Brunner in ihren Berichten zu unterschiedlichen Untersuchungsergebnissen gekommen sind.

### **3. Kommissionsberatung**

Die Staatsanwaltschaft wurde in den Jahren 2016-2017 durch folgende zwei Beauftragte überprüft:

- Andreas Brunner, ehemaliger Oberstaatsanwalt des Kantons Zürich.

- Fachkommission Aufsicht über Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft, die aus dem Kantonsgerichtsvizepräsidenten und Präsident der Abteilung Strafrecht des Kantonsgerichts Enrico Rosa, dem Zivilgerichtspräsidenten Beat Lanz und alt-Regierungsrat Hanspeter Uster besteht.

### 3.1 Unterschiedliche Schlussfolgerungen

Die beiden Beauftragten sind teilweise zu unterschiedlichen Überprüfungsergebnissen gekommen:

- Fachexperte Andreas Brunner stellt, nachdem er ausführliche Gespräche mit der Leitung der Staatsanwaltschaft, mit 3 Staatsanwälten und 2 Untersuchungsbeauftragten geführt und Einsicht in das ihm durch die Staatsanwaltschaft ausgehändigte Zahlenmaterial genommen hat, der Staatsanwaltschaft ein gutes Zeugnis aus, nicht zuletzt mit Bezug auf das Beschleunigungsgebot und der geringen Menge der an die Polizei delegierten Aufgaben. Der Fachexperte sieht betreffend Personaldotation der Staatsanwaltschaft keinen Handlungsbedarf. Auf eine vertiefte Analyse der Personaldotation bei der Staatsanwaltschaft sei zu verzichten. Er unterstreicht, dass die polizeiliche Arbeit „in-house“ der Staatsanwaltschaft erfolgt und er hält fest, dass die Staatsanwaltschaft wenige Aufgaben an die Polizei delegiere. Mit der Polizei hat Fachexperte Brunner keine Gespräche geführt, dies sei auch nicht sein Auftrag gewesen. Der Fachexperte erhärtet seine Feststellungen mit folgendem Zahlenmaterial, wobei er für die Delegationszahlen die Kantone Basel-Landschaft und Aargau vergleicht: Die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft würde rund 75% weniger Einvernahmen an die Polizei delegieren als die Staatsanwaltschaft des Kantons Aargau (BL: 517, AG: 2'240). Auch bei den Ermittlungsaufträgen an die Polizei würde die Staatsanwaltschaft Aargau rund 60% mehr delegieren als die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft (BL: 646, AG: 1'708).
- Die Fachkommission Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft stellt hingegen fest, dass die Staatsanwaltschaft in praktisch allen meldepflichtigen<sup>1</sup> Fällen die Polizei bis auf Stufe Polizeiposten für sie arbeiten lässt, obwohl die Strafuntersuchung

---

<sup>1</sup> Der Mehrheitsbericht der Justizkommission macht keine klare Unterscheidung zwischen Kapitel 2 „*Polizeiliches Ermittlungsverfahren*“ (Art. 306 und Art. 307) der Schweizerischen Strafprozessordnung und Kapitel 3 „*Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft*“ (Art. 309 und 312). Die Fachkommission hat aber anlässlich ihrer Anhörung in der Kommission klar herausgestrichen, dass ihre Kritik folgende sei: Die Staatsanwaltschaft würde in praktisch „*allen Fällen*“, die ihr gemeldet werden müssen (meldepflichtige Fälle), Aufgaben an die Polizei delegieren, die *nach* Eröffnung einer Strafuntersuchung anfallen und somit durch die Staatsanwaltschaft und somit im Rahmen der „*Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft*“ erledigt werden müssen. Die Fachkommission hat der JSK zudem aufgezeigt, dass es sogenannte „*meldepflichtige Fälle*“ gibt. Das sind Fälle, in denen die Polizei verpflichtet ist, die Staatsanwaltschaft unverzüglich über schwere Straftaten zu informieren (Art. 307). Was unter „*schwere Straftaten*“ zu verstehen ist, entscheidet die Staatsanwaltschaft mittels eines Katalogs. Dieser Katalog sei durch die Staatsanwaltschaft sehr weit gefasst, so die Fachkommission. Der Mehrheitsbericht impliziert aber, indem er den Begriff „*meldepflichtige Fälle*“ nicht nennt, dass die Fachkommission der Meinung sei, die Staatsanwaltschaft würde in praktisch allen Fällen Aufgaben an die Polizei delegieren. So entsteht der Eindruck, die Staatsanwaltschaft würde praktisch ihr ganzes Arbeitsvolumen an die Polizei delegieren. Die Feststellungen der Fachkommission waren differenziert und betrafen lediglich die „*meldepflichtigen*“ Fälle nach Eröffnung der Untersuchung. Mit der von der JSK gewählten Formulierung wird impliziert, dass die Fachkommission un-differenziert und überschüssend berichtet.

eröffnet ist. Im Weiteren betont die Fachkommission, dass die Staatsanwaltschaft Pauschalaufträge ohne genaue Umschreibung der Aufgabe an die Polizei erteile, was nicht zulässig und gesetzeswidrig sei. Die Staatsanwaltschaft habe für diese Arbeiten eine grosse Anzahl an Untersuchungsbeauftragte zur Verfügung, um diese Arbeiten zu erledigen. Die Polizei werde dadurch in hohem Masse belastet. Deswegen müsse sie andere Aufgaben vernachlässigen, wie zum Beispiel die Bereiche Gefahrenabwehr und Hohlkriminalität [mit Ausnahme der Drogenkriminalität]. Ein Teil der Untersuchungsbeauftragten würden durch die Staatsanwaltschaft zweckentfremdet eingesetzt. Es habe sich eine Art Oberstaatsanwaltschaft etabliert, die praktisch keine eigene Fallbearbeitung betreibe. Sollte sich der heutige Zustand nicht ändern, müssten – so ausdrücklich die Fachkommission anlässlich ihrer Anhörung – folgerichtig mindestens 30 Stellen von Untersuchungsbeauftragten zur Polizei transferiert und die heutige Anzahl der Staatsanwälte überprüft werden. Somit könne die Polizei inskünftig wieder ihre Kräfte hauptsächlich im „Polizeilichen Ermittlungsverfahren“ gemäss Kap. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) einsetzen. Die Fachkommission betont, dass es darum gehen müsse, dass die Polizei ihre Ressourcen wieder vermehrt für die Ermittlung der Täterschaft und zur Verfolgung von organisierter Kriminalität (Menschenhandel, Geldwäsche, Schutzgelderpressung etc.) einsetzt. Sie solle nicht mehr in einem derart grossen Ausmass Arbeiten für die Staatsanwaltschaft im Rahmen des Untersuchungsverfahrens der Staatsanwaltschaft (gemäss Kap. 3 der StPO) erledigen. Die Abteilung organisierte Kriminalität der Kantonspolizei bestehe seit einigen Jahren nicht mehr. Die Anhörung der Polizeileitung in der JSK hat ergeben, dass diese aus Spargründen geschlossen worden ist.<sup>2</sup>

Die JSK hat zur Kenntnis genommen, dass die beiden Beauftragten teilweise zu diametral verschiedenen Schlussfolgerungen kommen. Warum diese Positionen derart beträchtlich divergieren, hat sich während der Kommissionsberatung relativ deutlich herauskristallisiert.

### 3.2 Eine Frage der Ressourcen

Fachexperte Andreas Brunner hat praktisch nur Gespräche mit der Staatsanwaltschaft (Leitung, Staatsanwälte und Untersuchungsbeauftragte) geführt. Er konnte mangels Auftrag und Ressourcierung keine Strafakten lesen und keine Gespräche mit der Polizei führen. Er musste sich auf die Aussagen und das ihm von der Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellte Zahlenmaterial stützen und offenbar davon ausgehen, dass hinter den ihm überreichten Zahlen (BL: 517 Einvernahmen und 646 Ermittlungsaufträge) pro Einvernahme resp. pro Ermittlungsauftrag jeweils immer nur ein Fall steht. Auch durfte er davon ausgehen, dass die Staatsanwaltschaft diese Zahlen in ihrer Geschäftskontrolle einheitlich erfasst, gestützt auf eine klare Weisung der Leitung. Eine vertiefte Auseinandersetzung und Prüfung, wie dieses Zahlenmaterial gelesen und interpretiert werden kann resp. muss, konnte der Fachexperte aus den erwähnten Gründen verständlicherweise nicht leisten.

Die Fachkommission hatte sowohl mit der Staatsanwaltschaft als auch mit der Polizei Kontakt. So hat sie schriftlich von der Polizei Antworten auf ihre Fragen erhalten, zum Beispiel dass „vorsichtigerweise geschätzt“ bei der Polizei (Hauptabteilung Kriminalitätsbekämpfung) ca. 20 Vollzeitstellen „mit delegierten Untersuchungshandlungen der Staatsanwaltschaft be-

---

<sup>2</sup> Die Staatsanwaltschaft bestreitet die von der Fachkommission formulierten Mängel in aller Form (Details siehe Mehrheitsbericht).

*schäftigt sind*<sup>3</sup>. Auf eine entsprechende Frage eines Kommissionsmitgliedes bestätigte Fachexperte Brunner, diese Informationen nicht zu kennen. Ein von der Fachkommission zitiertes Schreiben der Polizeileitung, in welchem diese von einer „*extensiven*“ Menge spricht, welche die Staatsanwaltschaft an die Polizei delegiere, erhärtet die Richtigkeit der Einschätzungen der Fachkommission. Ob Fachexperte Brunner zu einem anderen Untersuchungsergebnis betreffend der Menge der Delegationen, welche die Polizei für die Staatsanwaltschaft ausführt, gekommen wäre, wenn er diese Kenntnisse gehabt hätte, wurde von der JSK nicht weiter geklärt.

Die Fachkommission hat sich während 11 Tagen intensiv mit Strafsakten der Staatsanwaltschaft beschäftigt. Gerade diese intensive Prüfung und Eruiierung des ebenfalls erhaltenen Zahlenmaterials der Staatsanwaltschaft führte offensichtlich zu einem diametral gegenteiligen Ergebnis: Die Fachkommission stellte aufgrund des Aktenstudiums fest, dass hinter den Zahlen (BL 517 Einvernahmen und BL 646 Ermittlungsaufträge) auch Sammelaufträge stehen. Das heisst: Hinter einem Fall würden mehrere Einvernahmen und mehrere Ermittlungsaufträge stehen. Auch stellte sie fest, dass Aufträge an die Polizei nicht einheitlich und gestützt auf eine klare Weisung der Leitung in der Geschäftskontrolle der Staatsanwaltschaft erfasst würden. So sei beim Zahlenmaterial der Staatsanwaltschaft zu beachten, dass Aufträge an die Polizei oftmals auch in Dokumenten mitenthalten seien, die in der Geschäftskontrolle nur als „Eröffnungsverfügungen“ erfasst seien und somit nicht als Aufträge an die Polizei erfasst und mitgezählt werden. Die Fachkommission teilt der JSK mit, dass sie kein Zahlenmaterial habe, weil sie aufgrund fehlender Erfassung (bei der Polizei) und aufgrund nicht einheitlicher und teils fehlender Erfassung (bei der Staatsanwaltschaft) kein Zahlenmaterial hat erhältlich machen können. Ihre Feststellungen gründen auf das Lesen von Verfahrensakten während 11 Tagen und auf die schriftlichen Informationen der Polizei.

Die JSK hat zur Kenntnis nehmen müssen, dass Fachexperte Brunner nicht genügend Ressourcen hatte, um Strafsakten zu lesen und mit der Polizei Gespräche zu führen. Ob das Konzept des Auftrages, welches Fachexperte Brunner hatte, bewusst oder unbewusst so erteilt wurde, weil dadurch faktisch gar kein anderes Resultat möglich war, wurde durch die JSK nicht weiter geklärt.

### **3.3 Die Aussagen der Polizei unterscheiden sich in ihrer Aussagekraft**

Die Aussagen der Polizeileitung fallen in ihrer Gewichtung in Bezug auf die Menge der Delegationen unterschiedlich aus:

- Anlässlich ihrer Anhörung in der JSK betont die Leitung der Polizei, dass sie durch die delegierten Aufträge der Staatsanwaltschaft stark, aber nicht übermässig belastet sei.
- In einem Schreiben an Regierungsrat Isaac Reber, welches die Fachkommission auszugsweise in der JSK zitiert, wehrt sich die Polizei gegen die Ausführungen im Bericht Brunner: Im Idealfall würde die Staatsanwaltschaft zusammen mit der Polizei eine Fallplanung machen, im schlechteren Fall delegiere die Staatsanwaltschaft sämtliche Aufgaben inklusive Einvernahmen an die Polizei. Von dieser letzteren Möglichkeit würde die Staatsanwaltschaft in der Praxis extensiv Gebrauch machen.

---

<sup>3</sup> Bericht Fachkommission, S. 55

Auf Bitte eines Kommissionsmitgliedes, dieses Schreiben aufgrund der unterschiedlichen Aussagekraft der Polizei den Mitgliedern der JSK auszuhändigen, wurde von Seiten der Sicherheitsdirektion nicht entsprochen.

Die Polizei betont in der Anhörung, dass es bei der Fallplanung mündliche Absprachen zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft gebe, ein schriftliches Protokoll gebe es nicht. Soweit bekannt, werde das mindestens bei der Polizei nicht registriert. Die Polizei bestätigt auf eine entsprechende Frage eines Kommissionsmitgliedes, dass ein Auftrag auch mehrere Einvernahmen bedeuten würden.

Die mündlichen und schriftlichen Aussagen der Polizei decken sich mit den Aussagen der Fachkommission betreffend der Quantität der Delegationen und sie stehen im Widerspruch zu den entsprechenden Aussagen im Bericht von Fachexperte Brunner.

Die Minderheit der JSK nimmt zur Kenntnis, dass diese substanziellen Erkenntnisse keinen Eingang in den Bericht der Mehrheit gefunden haben.

#### **4. Fazit**

Sollten die sich deckenden Feststellungen und Äusserungen der Fachkommission und der Polizei als richtig herausstellen, wovon heute ausgegangen werden muss, sind unweigerlich folgende Fragen berechtigt, denen die JSK nicht näher nachgegangen ist.

1. Weshalb wurde diese Schnittstellenüberprüfung, welche der Regierungsrat vor Kurzem angeordnet hat, nicht bereits vor mindestens fünf Jahren angeordnet?
2. Wie erklärt man dem Landrat und der Öffentlichkeit, dass die Staatsanwaltschaft seit geraumer Zeit Folgendes nicht oder nicht genügend beachtet, was das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 27. September 2016, 6B\_976/2015, E. 4.2.3 und 4.2.4 wie folgt festhält: Im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Untersuchung (Kap. 3 StPO) hat das Gesetz vorgesehen, dass *„die Staatsanwaltschaft die Beweiserhebungen selber durchführt (vgl. Art. 311 Abs. 1 StPO) und die Polizei lediglich mit ergänzenden Ermittlungen beauftragt werden kann (vgl. Art. 312 Abs. 1 StPO). Die vor Inkrafttreten der StPO gelegentlich anzutreffenden generellen Ermittlungsaufträge an die Polizei sind damit nicht mehr zulässig (BBl 2006 1265 Ziff. 2.6.3.2)“*.
3. Weshalb wird im Kanton Basel-Landschaft eine Art Oberstaatsanwaltschaft geführt, die sich praktisch vom operativen Geschäft verabschiedet hat, obwohl der Gesetzgeber im Kanton Basel-Landschaft keine Oberstaatsanwaltschaft wollte und deshalb im Gesetz keine Oberstaatsanwaltschaft vorgesehen hat?

Die Fachkommission muss dieses Dilemma für die Sicherheitsdirektion erkannt haben. Sie formuliert ihren Antrag wie folgt: *„Die Fachkommission beantragt, die umfassende Überprüfung der Personaldotation der Staatsanwaltschaft sowie der Polizei (soweit sie bis auf die Stufe Polizeiposten für die Staatsanwaltschaft [...] tätig ist) ohne Verzug anhand zu nehmen. (...) 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.“*

#### **4. Schlussbemerkungen**

Der Regierungsrat hat entgegen der Empfehlung von Fachexperte Brunner eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche sich mit den von der Fachkommission aufgeworfenen Fragen auseinandersetzen soll. Entgegen der Empfehlung der Fachkommission hat der Regierungsrat diese Arbeitsgruppe unter die Leitung der Sicherheitsdirektion gestellt und nicht unter die Leitung einer anderen, unabhängigen und freien Direktion.

Die Minderheit vertraut darauf, dass inskünftig die Verantwortlichen konstruktiv und transparent die Problemfelder angehen und lösungsorientiert handeln.

Im Namen der Minderheit

Jürg Wiedemann, Landrat Grüne-Unabhängige