



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Strafrecht, vom
2. April 2019 (470 18 375)**

Strafprozessrecht

Rechtsverletzung und Rechtsverweigerung

Die Geschäftsprüfungskommission des Landrates kann im Strafverfahren betreffend Verletzung des Amtsgeheimnisses nach Art. 320 Ziff. 1 StGB keine Parteistellung als Privatklägerin gemäss Art. 104 Abs. 1 lit. b StPO sowie Art. 115 StPO in Verbindung mit Art. 118 Abs. 1 und Abs. 2 StPO beanspruchen (E. 3.1). Darüber hinaus räumt ihr die kantonale Sondernorm von § 28 EG StPO (in Verbindung mit Art. 104 Abs. 2 StPO) lediglich eine beschränkte Parteistellung sui generis ein, welche ausdrücklich kein Recht beinhaltet, selbstständig ein Rechtsmittel gegen einen verfahrensabschliessenden Entscheid der Staatsanwaltschaft zu ergreifen. Falls im Kanton Basel-Landschaft der Wunsch nach einer entsprechenden Rechtsmittellegitimation der Verwaltungsbehörden bestehen sollte, müsste dies in einem formellen Gesetz normiert werden (E. 3.2).

Besetzung Präsident Enrico Rosa, Richter Daniel Hring (Ref.),
Richterin Helena Hess; Gerichtsschreiber Pascal Neumann

Parteien **Geschäftsprüfungskommission des Landrates,**
vertreten durch Advokatin Dr. Catherine Westenberg,
Bäumleingasse 14, 4051 Basel,
Beschwerdeführerin

gegen

Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft, Erste Staatsanwältin,
Grenzacherstrasse 8, Postfach, 4132 Muttenz,
Beschwerdegegnerin

Gegenstand **Rechtsverletzung / Rechtsverweigerung**
(Beschwerde gegen die Verfügung der Staatsanwaltschaft
Basel-Landschaft, Erste Staatsanwältin, vom 3. Dezember 2018)



A. Im Zusammenhang mit einem von der Geschäftsprüfungskommission des Landrates am 24. Januar 2018 an den Landrat veröffentlichten Bericht betreffend die Überprüfung von Fahrzeugverkäufen der Garage BUD kam der Verdacht auf strafbare Handlungen, namentlich eine möglicherweise vorliegende Amtsgeheimnisverletzung aufgrund der Weitergabe von als vertraulich bezeichneten Unterlagen, auf. Gestützt hierauf überwies die Geschäftsprüfungskommission die Angelegenheit an die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft und bat diese mit Schreiben vom 21. Juni 2018 um Abklärung der Sache. In der Folge eröffnete die Erste Staatsanwältin mit Verfügung vom 26. Juni 2018 eine Strafuntersuchung gegen Unbekannt wegen des Straftatbestandes der Verletzung des Amtsgeheimnisses nach Art. 320 StGB. Mit Schreiben vom 20. September 2018 erklärte die Geschäftsprüfungskommission, sich gestützt auf § 28 EG StPO am Verfahren beteiligen zu wollen. Daraufhin teilte die Erste Staatsanwältin der Geschäftsprüfungskommission mit Schreiben vom 26. September 2018 die geplante Verfahrenseinstellung mit und gab ihr zugleich die Möglichkeit, sich zur vorgesehenen Einstellungsverfügung zu äussern. Dieser Gelegenheit kam die Geschäftsprüfungskommission mit Stellungnahme vom 9. November 2018 nach und beantragte dabei, es sei von einer entsprechenden Verfahrenseinstellung abzusehen. Gleichzeitig begehrte die Geschäftsprüfungskommission, es seien ihr Parteirechte gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO in Verbindung mit § 28 EG StPO einzuräumen, wobei der diesbezügliche Entscheid mit beschwerdefähiger Verfügung zu eröffnen sei. Die Erste Staatsanwältin kam diesem Ansinnen nach und verfügte mit Datum vom 3. Dezember 2018 was folgt: "Der Antrag der Geschäftsprüfungskommission, ihr Parteirechte gestützt auf Art. 104 Abs. 2 StPO in Verbindung mit § 28 EG StPO einzuräumen, wird als gegenstandslos abgeschrieben. Die Gewährleistung der entsprechenden Rechte ist unbestritten und erfolgt bereits (Ziff. 1). Der Antrag, der Geschäftsprüfungskommission sei Parteistellung gemäss StPO einzuräumen, wird abgewiesen (Ziff. 2)." Auf die Begründung dieser Verfügung sowie der nachfolgenden Eingaben der Parteien wird, soweit erforderlich, im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

B. Gegen die Verfügung der Ersten Staatsanwältin vom 3. Dezember 2018 erhob die Geschäftsprüfungskommission mit Eingabe vom 12. Dezember 2018 Beschwerde beim Kantonsgesicht Basel-Landschaft, Abteilung Strafrecht, und stellte dabei die folgenden Rechtsbegehren: "Es sei Ziffer 2 der Verfügung der Staatsanwaltschaft vom 3. Dezember 2018 aufzuheben, und es sei der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Verfahren MU6 18 13 sowie MU1 18 2164 vollumfängliche Parteistellung als Privatklägerin gemäss Strafprozessordnung



einzuräumen (Ziff. 1). Eventualiter sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, gestützt auf § 28 Abs. 4 EG StPO entsprechend dem Antrag der Beschwerdeführerin die Verfahren MU6 18 13 sowie MU1 18 2164 nicht einzustellen, sondern der gerichtlichen Beurteilung zu unterbreiten (Ziff. 2); dies alles unter o/e Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin (Ziff. 3).
Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme wurde ferner beantragt, es sei die Staatsanwaltschaft anzuweisen, die Verfahren MU6 18 13 sowie MU1 18 2164 bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens zu sistieren.

C. Demgegenüber begehrte die Erste Staatsanwältin in ihrer Beschwerdeantwort vom 7. Januar 2019 Folgendes: "Auf die Beschwerde und die darin gestellten Rechtsbegehren sei mangels Beschwerdelegitimation und zufolge fehlendem Rechtsschutzinteresse nicht einzutreten (Ziff. 1). Eventualiter seien die Beschwerde und die darin gestellten Rechtsbegehren abzuweisen (Ziff. 2); dies alles unter o/e Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin (Ziff. 3). Sofern auf die Beschwerde eingetreten werde, sei die unter Ziffer 1 auf Seite 2 der Beschwerdeschrift beantragte vorsorgliche Massnahme im Sinne der unter Ziffer 3.8 gemachten Ausführungen gutzuheissen (Ziff. 4)."

D. In ihrer replizierenden Stellungnahme vom 13. Februar 2019 hielt die Beschwerdeführerin vollumfänglich an ihren bereits in der Beschwerde vom 12. Dezember 2018 gestellten Rechtsbegehren fest.

E. Ebenso bestätigte die Beschwerdegegnerin in ihrer duplizierenden Stellungnahme vom 7. März 2019 vollumfänglich ihre in der Beschwerdeantwort vom 7. Januar 2019 vorgebrachten Anträge.

F. Mit verfahrensleitender Verfügung des Kantonsgerichts vom 14. Januar 2019 wurde der Verfahrensantrag der Beschwerdeführerin auf Erteilung einer Weisung an die Staatsanwaltschaft zur Sistierung der Verfahren MU6 18 13 und MU1 18 2164 bzw. auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde zur Zeit abgewiesen. Gleichzeitig wurde die Staatsanwaltschaft gebeten, bis zum rechtskräftigen Abschluss des vorliegenden Beschwerdeverfahrens vom Erlass eines verfahrensabschliessenden Entscheides in den genannten Verfahren MU6 18 13 und MU1 18 2164 abzusehen.



Erwägungen

1. Die Zuständigkeit der Dreierkammer des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Strafrecht, als Rechtsmittelinstanz zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus Art. 20 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 StPO sowie aus § 15 Abs. 2 EG StPO. Nach Art. 393 Abs. 1 lit. a StPO ist die Beschwerde zulässig gegen die Verfügungen und die Verfahrenshandlungen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Übertretungsstrafbehörden. Gemäss Abs. 2 von Art. 393 StPO können mit der Beschwerde gerügt werden: Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (lit. a); die unvollständige oder unrichtige Feststellung des Sachverhaltes (lit. b); sowie Unangemessenheit (lit. c). Nach Art. 396 Abs. 1 StPO ist die Beschwerde gegen schriftlich oder mündlich eröffnete Entscheide innert zehn Tagen schriftlich und begründet bei der Beschwerdeinstanz einzureichen. Gestützt auf Art. 396 Abs. 2 StPO sind ferner Beschwerden wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung an keine Fristen gebunden. Fraglich ist in casu die Legitimation der Beschwerdeführerin zur Ergreifung des Rechtsmittels; diese wird in Art. 382 Abs. 1 StPO normiert. Danach kann jede Partei, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung eines Entscheides hat, ein Rechtsmittel ergreifen. Für das vorliegende Verfahren ist die Beschwerdelegitimation der Geschäftsprüfungskommission ohne diesbezügliche eigenständige Prüfung in dem Sinne und insoweit zu bejahen, als es sich hierbei um die im Zusammenhang mit der von der Staatsanwaltschaft in Bezug auf die angefochtene Verfügung negierten Parteistellung der Beschwerdeführerin stehende zentrale und streitige Frage handelt, welche bei einer allfälligen Verneinung der formellen Voraussetzungen von vornherein nicht Gegenstand der vom Kantonsgericht in casu vorzunehmenden materiellen Beurteilung bilden könnte. Eine präjudizierende Wirkung auf die im Streit stehende grundsätzliche Rechtsmittellegitimation der Beschwerdeführerin geht damit jedoch ausdrücklich nicht einher, vielmehr wird der Geschäftsprüfungskommission lediglich das grundsätzliche Interesse auf eine materielle gerichtliche Prüfung ihres Anliegens im vorliegenden Verfahren eingeräumt. Nachdem also die Beschwerdelegitimation der Geschäftsprüfungskommission für das vorliegende Verfahren gegeben ist, die angefochtene Verfügung ein taugliches Anfechtungsobjekt darstellt, die Beschwerdeführerin eine zulässige Rüge erhebt, die Rechtsmittelfrist gewahrt hat sowie der Begründungspflicht nachgekommen ist, ist (unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen) auf die Beschwerde einzutreten.



2.1 Die Beschwerdeführerin legt zur Begründung ihres Rechtsmittels im Wesentlichen dar, sie rüge die Verletzung der Art. 104 Abs. 1 lit. b, Art. 105 und Art. 118 StPO sowie Art. 104 Abs. 2 StPO in Verbindung mit § 28 Abs. 4 EG StPO und mache zudem eine Rechtsverweigerung durch die Staatsanwaltschaft geltend. Die Geschäftsprüfungskommission sei nicht nur Anzeigerstatterin, sondern auch geschädigte Person, da sie unmittelbar durch die auf der Weitergabe der Protokolle basierenden Amtsgeheimnisverletzung in ihrem geschützten Rechtsgut persönlich verletzt worden sei. Nachdem sie ihre Unterlagen explizit als vertraulich erklärt habe, schütze Art. 320 StGB auch ihr Geheimhaltungsinteresse. Wenngleich der Staat oder die Behörde in der Regel keine Geschädigteneigenschaft nach der Strafprozessordnung aufweise, namentlich dann, wenn sich die Straftat gegen Rechtsgüter richte, für welche der Verwaltungsträger selbst hoheitlich zuständig sei, sei vorliegend festzustellen, dass die Beschwerdeführerin ein nachgewiesenes und unbestreitbares persönliches Interesse an der Strafverfolgung habe, da sie in ihrem Rechtsgut persönlich verletzt worden sei. Ferner weist sie darauf hin, dass der Kanton Basel-Landschaft von der in der Strafprozessordnung vorbehaltenen Möglichkeit, weiteren, öffentliche Interessen wahrnehmenden, Behörden volle oder beschränkte Parteirechte zukommen zu lassen, Gebrauch gemacht habe. Bei der Beschwerdeführerin handle es sich um eine solche Behörde. Dadurch, dass allfällige Mitwirkungs- und Antragsrechte über die Staatsanwaltschaft wahrgenommen werden müssten, werde impliziert, dass diese gegen den ausdrücklichen Willen der Beschwerdeführerin, welche in diesem Fall zudem persönlich verletzt worden sei, kein Verfahren einstellen dürfe, da die Beschwerdegegnerin zum verlängerten Arm der Beschwerdeführerin werde. Sollte sie dies dennoch tun, müsse die Beschwerdegegnerin dafür sorgen, dass die Beschwerdeführerin aus eigenem Recht gegen die Einstellungsverfügung vorgehen könne und ihr dementsprechend die Mitwirkungs- und Antragsrechte delegieren. Der Verweis der Beschwerdegegnerin auf die Vernehmlassungsvorlage sei nicht einschlägig, da sich der massgebliche Auszug lediglich auf das Übertretungsstrafrecht beziehe. In einem ordentlichen Verfahren müsse daher die Staatsanwaltschaft als verlängerter Arm der Anzeigerstatterin ein Anklageverfahren einleiten, sofern die Behörde dies ausdrücklich beantrage. Im Übrigen komme es einer Rechtsverweigerung gleich, wenn die Staatsanwaltschaft über eine Einstellung des Verfahrens gegen den Willen der Behörde frei entscheiden könne, ohne dieser eine Parteilassung einzuräumen, damit sie selbst ein Rechtsmittel einlegen könne. Gleichermassen stelle es eine Rechtsverweigerung dar, soweit die Beschwerdeführerin mangels Anklageer-



hebung durch die Staatsanwaltschaft keine Möglichkeit habe, die aus ihrer Sicht vorliegende Amtsgeheimnisverletzung gerichtlich überprüfen zu lassen.

2.2 Demgegenüber vertritt die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen die Auffassung, gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO in Verbindung mit § 28 EG StPO würden den anzeigeeerstattenden bzw. mitwirkenden Behörden lediglich beschränkte Parteirechte eingeräumt. Diese seien im Gesetz definiert als Beweisantragsrecht in allen Verfahrensstadien (Art. 107 Abs. 1 lit. e StPO), als Anhörungsrecht im Untersuchungsverfahren (Art. 107 Abs. 1 lit. d StPO) und als Informationsrecht analog der Privatklägerschaft im Hauptverfahren (Art. 107 Abs. 1 lit. a, b und d StPO). Eine volle Parteistellung, welche insbesondere auch ein Rechtsmittelrecht beinhalte, werde den Behörden explizit nicht eingeräumt. Damit komme im Kanton Basel-Landschaft keiner Behörde eine volle Parteistellung *sui generis* zu. Ferner schütze der Tatbestand der Amtsgeheimnisverletzung primär ein Kollektivrechtsgut und nur sekundär private Interessen. Durch die Amtsgeheimnisverletzung werde jedoch nicht die Privatsphäre einer Behörde beeinträchtigt, da eine Behörde gar keine solche habe. Vielmehr sei beim Amtsgeheimnis der Kanton Träger des geschützten Rechtsgutes. Sodann könne die Rechtsstellung der Privatklägerschaft grundsätzlich nur den natürlichen oder juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts zukommen, was die Geschäftsprüfungskommission allerdings nicht sei. Die Beschwerdeführerin erfülle zwar als Oberaufsichtskommission öffentliche Aufgaben und vertrete öffentliche Interessen, die öffentlichen Interessen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung würden jedoch ausschliesslich durch die Staatsanwaltschaft wahrgenommen. Dementsprechend werde die Staatsanwaltschaft auch nicht zum verlängerten Arm der Beschwerdeführerin, sondern sei nach Art. 4 Abs. 1 StPO in der Rechtsanwendung unabhängig und allein Recht und Gerechtigkeit verpflichtet. Des Weiteren sei in Bezug auf das Begehren der Geschäftsprüfungskommission, es sei ihr die vollumfängliche Parteistellung als Privatklägerin einzuräumen, festzuhalten, dass Behörden nur dann geschädigte Personen im Sinne von Art. 115 Abs. 1 StPO seien, wenn sie wie ein Privater verletzt worden seien. Nicht geschädigt seien Verwaltungsträger des Gemeinwesens, wenn sich die Straftat gegen Rechtsgüter richte, für die sie hoheitlich zuständig seien. Schliesslich sei zu beachten, dass die Einräumung einer Rechtsmittelbefugnis gegenüber der parlamentarischen Oberaufsichtsbehörde den Grundsatz der Unabhängigkeit der Strafbehörden und das Gewaltenteilungsprinzip missachten würde und damit bundesrechtswidrig wäre.



3. Vorliegend steht zwischen der Geschäftsprüfungskommission und der Staatsanwaltschaft im Streit, ob der Beschwerdeführerin im Strafverfahren lediglich eine beschränkte oder eine vollumfängliche Parteistellung – beinhaltend namentlich auch das Recht, eine Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft mit einem eigenen Rechtsmittel anzufechten – zuzuerkennen ist, entweder in der allgemeinen Position als Privatklägerin nach Art. 104 Abs. 1 lit. b StPO sowie Art. 115 StPO in Verbindung mit Art. 118 Abs. 1 und Abs. 2 StPO, oder in einer Position sui generis als Verwaltungsbehörde gestützt auf eine (kantonale) Sondernorm gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO in Verbindung mit § 28 EG StPO. Die Staatsanwaltschaft hat in der angefochtenen Verfügung beide Varianten und demnach eine vollumfängliche Parteistellung der Geschäftsprüfungskommission verneint. Dies ist zu bestätigen, was sich wie folgt begründet:

3.1 Die Beschwerdeführerin begehrt in ihrer Beschwerde in erster Linie, ihr sei im Strafverfahren eine Parteistellung als Privatklägerin einzuräumen. In Anwendung von Art. 104 Abs. 1 StPO sind Parteien die beschuldigte Person (lit. a), die Privatklägerschaft (lit. b) sowie im Haupt- und Rechtsmittelverfahren die Staatsanwaltschaft (lit. c). Als Privatklägerschaft gilt die geschädigte Person, die ausdrücklich erklärt, sich am Strafverfahren als Straf- oder Zivilklägerin oder -kläger zu beteiligen (Art. 118 Abs. 1 StPO). Strafkläger ist, wer die Verfolgung und Bestrafung der für die Straftat verantwortlichen Person verlangt (Art. 119 Abs. 2 lit. a StPO), Zivilkläger, wer adhäsionsweise privatrechtliche Ansprüche geltend macht, die aus der Straftat abgeleitet werden (Art. 119 Abs. 2 lit. b StPO). Öffentlich-rechtliche Ansprüche zählen nicht zu den Zivilansprüchen (vgl. BGer 1B_158/2018 vom 11. Juli 2018 E. 2.1). Zwar ist jede Person berechtigt, gegen einen mutmasslichen Straftäter Strafanzeige einzureichen (Art. 301 Abs. 1 StPO), die Anzeige allein verschafft einer Person aber noch nicht Parteistellung im Verfahren gegen den Beschuldigten (Art. 301 Abs. 3 StPO; vgl. auch Art. 105 Abs. 1 lit. b StPO). Ist die anzeigende Person durch die Tat nicht geschädigt und nicht Privatklägerin, so stehen ihr keine Verfahrensrechte zu ausser dem Anspruch, auf Anfrage darüber orientiert zu werden, ob ein Strafverfahren eingeleitet und wie es erledigt wird (Art. 301 Abs. 2 und Abs. 3 StPO). Als geschädigte Person gilt, wer durch die fragliche Straftat in ihren Rechten unmittelbar verletzt worden ist (Art. 115 Abs. 1 StPO). Wer sich als Privatklägerschaft an einem Strafverfahren beteiligen und Parteirechte ausüben will, muss durch die dem Beschuldigten angelastete Straftat daher im Sinne von Art. 115 Abs. 1 StPO geschädigt worden sein (vgl. BGer 1C_344/2012 vom 31. Oktober 2012 E. 2.1). Der geschädigten Person steht



es frei, sich am Strafverfahren lediglich als Strafkägerin (Privatkägerin im Strafunkt) zu beteiligen (vgl. BGE 139 IV 78 E. 3.3.3). Zivilforderungen sind keine notwendige Voraussetzung für die Rechtsmittellegitimation im kantonalen Verfahren bzw. für die Bejahung der strafrechtlichen Geschädigtenstellung nach Art. 115 Abs. 1 StPO und die Beteiligung am Strafverfahren als Strafkägerin (vgl. BGE 143 IV 380 E. 2.3.1). Im Hinblick auf die Definition des Geschädigten hält das Bundesgericht in seiner Praxis fest, dass die Umschreibung der unmittelbaren Verletzung in eigenen Rechten vom Begriff des Rechtsgutes ausgeht. Danach ist unmittelbar verletzt und geschädigt im Sinne von Art. 115 StPO, wer Träger des Rechtsgutes ist, das durch die fragliche Strafbestimmung vor Verletzung oder Gefährdung geschützt oder zumindest mitgeschützt werden soll. Im Zusammenhang mit Strafnormen, die nicht primär Individualrechtsgüter schützen, gelten diejenigen Personen als Geschädigte, die durch die darin umschriebenen Tatbestände in ihren mitgeschützten Rechtsgütern beeinträchtigt werden, sofern diese Beeinträchtigung unmittelbare Folge der tatbestandsmässigen Handlung ist. Bei Straftaten gegen kollektive Interessen reicht es für die Annahme der Geschädigtenstellung im Allgemeinen aus, dass das von der geschädigten Person angerufene Individualrechtsgut durch den Straftatbestand auch nur nachrangig oder als Nebenzweck geschützt wird (vgl. GORAN MAZZUCHELLI / MARIO POSTIZZI, in: Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Auflage, Basel 2014, N 21 zu Art. 115 StPO). Werden durch Delikte, die (nur) öffentliche Rechtsgüter beeinträchtigen, private Interessen ebenfalls, aber eben bloss mittelbar verletzt, so ist der Betroffene nicht Geschädigter im Sinne von Art. 115 Abs. 1 StPO (vgl. BGE 143 IV 77 E. 2.1; 141 IV 454 E. 2.3.1; BGer 1B_158/2018 vom 11. Juli 2018 E. 2.4; 1C_344/2012 vom 31. Oktober 2012 E. 2.2). Die Geschädigtenstellung des Staates verlangt nach der Lehre, dass dieser durch die Straftat nicht nur in den öffentlichen Interessen beeinträchtigt, sondern in seinen persönlichen Rechten unmittelbar verletzt worden ist (vgl. VIKTOR LIEBER, in: Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Auflage, Zürich 2014, N 2a zu Art. 115 StPO), respektive dass er durch die Straftat in seinen Rechten wie ein Privater verletzt worden ist (vgl. MAZZUCHELLI / POSTIZZI, a.a.O., N 39 zu Art. 115 StPO). Nicht als geschädigt im Sinne von Art. 115 StPO gelten in der Regel die Verwaltungsträger des Gemeinwesens, wenn sich die Straftat gegen Rechtsgüter richtet, für welche sie zuständig sind (vgl. MAZZUCHELLI / POSTIZZI, a.a.O., N 40 zu Art. 115 StPO). In solchen Fällen handelt der Staat hoheitlich, d.h. er nimmt bei der Verrichtung der öffentlichen Aufgabe ausschliesslich öffentliche und keine eigenen individuellen Interessen wahr, womit er von der Straftat auch nicht in seinen persönlichen Rechten unmit-



telbar betroffen und verletzt ist. Der Verwaltungsträger kann, soweit er hoheitlich wirkt, nicht gleichzeitig Träger des Rechtsguts sein, für dessen Schutz, Kontrolle und Verwaltung gerade er, kraft seiner ihm auferlegten öffentlichen Aufgaben, einstehen muss und entsprechend selber dafür verantwortlich ist (vgl. eingehend zum Ganzen: SIMONE BRANDENBERGER, Der Staat als Verletzter im Strafprozess - eine Rollenverteilung, in: *forum poenale* 4/2016, S. 226 f.).

In Bezug auf die in concreto von der Beschwerdeführerin beanzeigte Verletzung des Amtsgeheimnisses nach Art. 320 Ziff. 1 StGB ist festzuhalten, dass eine solche begeht, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat. Ein Geheimnis offenbart, wer es einer dazu nicht ermächtigten Drittperson zur Kenntnis bringt oder dieser die Kenntnisnahme zumindest ermöglicht. Der fragliche Tatbestand sichert die Geheimhaltungspflicht der Behördenmitglieder und Beamten. Er bezweckt in erster Linie die Wahrung öffentlicher Interessen, konkret das reibungslose Funktionieren der Verwaltung und der Rechtspflege. Daneben kann er auch dem Schutz von Individualinteressen dienen, nämlich soweit geheimhaltungsbedürftige Informationen von Privatpersonen in amtlicher Eigenschaft erhoben und bearbeitet werden (vgl. BGer 1C_344/2012 vom 31. Oktober 2012 E. 2.3; MAZZUCHELLI / POSTIZZI, a.a.O., N 86 zu Art. 115 StPO, mit Hinweisen). Der Tatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses umfasst auf der einen Seite als Geheimnisherrn den Kanton Basel-Landschaft und auf der anderen Seite die vom Geheimnis erfasste Privatperson, welche in casu der Geschäftsprüfungskommission die im Zusammenhang mit den Fahrzeugverkäufen der Garage BUD entsprechenden Informationen geliefert hat, nicht aber die Beschwerdeführerin selbst (vgl. BGer 1C_344/2012 vom 31. Oktober 2012 E. 2.3). Unter Berücksichtigung der vorgängig zitierten Lehre und Praxis kommen damit als Träger des geschützten Rechtsgutes nur der Kanton Basel-Landschaft und die genannte Privatperson in Frage, womit lediglich diese unmittelbar in ihren persönlichen Rechten verletzt und geschädigt sein können. In Bezug auf den Kanton Basel-Landschaft ist allerdings zu konstatieren, dass die öffentlichen Interessen im Strafverfahren ausschliesslich durch die Staatsanwaltschaft wahrgenommen werden (vgl. BGer 1B_158/2018 vom 11. Juli 2018 E. 2.6). Hieraus ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin mangels Geschädigteneigenschaft nicht in der Stellung als Privatklägerin am Strafverfahren gegen Unbekannt wegen des Tatbestandes der Verletzung des Amtsgeheimnisses teilneh-



men kann. Zwar hat die Geschäftsprüfungskommission zweifellos ein unbestreitbares Interesse daran, dass in Bezug auf ihre Arbeit und ihre Dokumente das Amtsgeheimnis absolut gewahrt wird. Auch steht ausser Frage, dass sie Schwierigkeiten hat, ihre Aufgaben als Oberaufsichtsorgan wahrzunehmen, wenn ihre Unterlagen nicht vertraulich bleiben. Dies führt entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin dennoch nicht dazu, dass eine allfällige Weitergabe der Protokolle ohne ihre Genehmigung sie persönlich bzw. sie in ihren Rechten wie ein Privater zu verletzen vermöchte. Dies gilt umso mehr, als die Rechtsstellung einer geschädigten Person und damit auch die Parteirechte der Privatklägerschaft von vornherein nur den natürlichen und juristischen Personen des privaten und des öffentlichen Rechts zukommen können (vgl. NIKLAUS OBERHOLZER, Grundzüge des Strafprozessrechts, 3. Auflage, Bern 2012, N 515). Dass die Beschwerdeführerin keine natürliche und auch keine juristische Person des Privatrechts ist, dürfte fraglos sein. Darüber hinaus stellt die Geschäftsprüfungskommission im Gegensatz zum Kanton Basel-Landschaft und den einzelnen Gemeinden jedoch mangels gesetzlicher Grundlage auch keine juristische Person des öffentlichen Rechts dar, womit sie per se nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit mit eigenständigen und verletzbaren Interessen verfügt.

3.2 Hinsichtlich des zweiten Begehrens der Beschwerdeführerin, ihr sei als (Verwaltungs)behörde eine Parteistellung einzuräumen, ist Abs. 2 von Art. 104 StPO zu beachten, wonach Bund und Kantone weiteren Behörden, die öffentliche Interessen zu wahren haben, volle oder beschränkte Parteirechte einräumen können. Die vollumfängliche oder beschränkte Parteistellung muss in einem Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich eingeräumt werden und hat mit der Frage der Geschädigteneigenschaft nichts zu tun. Die Behörde tritt als Partei sui generis, nicht aber als Privatklägerin im Strafprozess auf (vgl. BGer 1B_158/2018 vom 11. Juli 2018 E. 2.6; MAZZUCHELLI / POSTIZZI, a.a.O., N. 41 zu Art. 115 StPO). Unerheblich ist, in welchem Gesetz dies geschieht. Der Umstand, wonach einer Behörde nach Art. 84 Abs. 6 StPO Entscheide zuzustellen sind oder ihr nach Art. 302 StPO ein Anzeigerecht oder eine entsprechende Pflicht zukommt, begründet noch keine Parteistellung (vgl. HENRIETTE KÜFFER, in: Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Auflage, Basel 2014, N 24 zu Art. 104 StPO, mit Hinweisen; NIKLAUS SCHMID / DANIEL JOSITSCH, in: Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3. Auflage, Zürich / St. Gallen 2018, N 8 zu Art. 104 StPO). Der Kanton Basel-Landschaft hat von dieser Möglichkeit in § 28 EG StPO ("Mitwirkung von Verwaltungsbehörden") Gebrauch gemacht. Danach kann die Verwaltungs-



behörde, wenn sie erklärt, sich am Verfahren beteiligen zu wollen, Beweismassnahmen beantragen, und sie erhält vor Abschluss der Untersuchung Gelegenheit, sich zum Ergebnis zu äussern (Abs. 3). Im Anklage- und Gerichtsverfahren kommen der Verwaltungsbehörde dieselben Informationsrechte zu wie der Privatklägerschaft. Allfällige Mitwirkungs- und Antragsrechte nimmt sie über die Staatsanwaltschaft wahr (Abs. 4). Fraglich ist in diesem Zusammenhang zunächst, ob die Geschäftsprüfungskommission als Organ des Landrates überhaupt als Verwaltungsbehörde nach § 28 EG StPO zu gelten hat. Im Sinne eines formellen Behördenbegriffs wäre dies eher zu verneinen, nachdem gestützt auf die in Ziffer 5 (§ 49a ff.) der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft normierten Bestimmungen als kantonale Behörden lediglich der Landrat per se (Ziff. 5.2, § 61 ff.), der Regierungsrat und die Verwaltung (Ziff. 5.3, § 71 ff.), die Gerichte (Ziff. 5.4, § 82 ff.) und der Ombudsman (Ziff. 5.5, § 88 f.) definiert werden. Folgt man hingegen einem materiellen Ansatz, ist unter Verweis auf die Lehre festzustellen, dass weder im Strafgesetzbuch noch in der Strafprozessordnung bestimmt wird, was unter einer Behörde im strafrechtlichen Sinne zu verstehen ist. Im Bundesstaats- und Bundesverwaltungsrecht wird der Begriff der Behörde weit gefasst. Er trifft auf alle Organe zu, die kraft dem jeweils geltenden Recht mit hoheitlicher Zuständigkeit staatliche Funktionen ausüben. Es handelt sich dabei um einen Sammelbegriff für alle Arten Organe. Ob es sich um ein monistisches oder ein Kollegialorgan handelt, bleibt ohne Bedeutung. Als Behörden gemäss Art. 104 Abs. 2 StPO gelten nach der Lehre daher (alle) auf gesetzlicher Grundlage beruhende Organe öffentlich-rechtlicher Körperschaften (vgl. KÜFFER, a.a.O., N 26 zu Art. 104 StPO, mit Hinweisen), womit im Sinne eines materiellen Behördenbegriffs die aufgeworfene Frage eher zu bejahen wäre. Gestützt auf die nachfolgenden Erwägungen erweist sie sich in diesem Fall allerdings nicht von relevanter Bedeutung und kann daher an vorliegender Stelle ausdrücklich offengelassen werden. Entscheidend ist vielmehr, dass aus dem Wortlaut der fraglichen Norm in hinreichender Klarheit hervorgeht, dass der Verwaltungsbehörde lediglich beschränkte Parteirechte zukommen. So kann sie im Untersuchungsverfahren Beweismassnahmen beantragen, und sie erhält vor deren Abschluss Gelegenheit, sich zum Ergebnis zu äussern (§ 28 Abs. 3 EG StPO). Darüber hinaus kommen der Verwaltungsbehörde im Anklage- und Gerichtsverfahren dieselben Informationsrechte zu wie der Privatklägerschaft; allfällige Mitwirkungs- und Antragsrechte hat sie über die Staatsanwaltschaft wahrzunehmen (§ 28 Abs. 4 EG StPO). Weitere Rechte werden der Verwaltungsbehörde nicht eingeräumt. Gestützt auf das Erfordernis der klaren gesetzlichen Grundlage (vgl. BGer 1B_158/2018 vom 11. Juli 2018 E. 2.6) können sich solche auch nicht implizit ergeben.



Hieraus folgt, dass der Verwaltungsbehörde gestützt auf die kantonale Sondernorm von § 28 EG StPO ausdrücklich kein Recht zuerkannt wird, selbstständig ein Rechtsmittel gegen einen verfahrensabschliessenden Entscheid der Staatsanwaltschaft zu ergreifen. Dass die Verwaltungsbehörde gemäss § 28 Abs. 4 EG StPO im Anklage- und Gerichtsverfahren allfällige Mitwirkungs- und Antragsrechte über die Staatsanwaltschaft wahrzunehmen hat, führt entgegen der Ansicht der Geschäftsprüfungskommission im Übrigen nicht dazu, dass die Beschwerdegegnerin zum verlängerten Arm der Beschwerdeführerin würde. Vielmehr verdeutlicht diese Bestimmung, dass die Strafverfolgungsinteressen des Kantons in den genannten Verfahren ausschliesslich durch die Staatsanwaltschaft wahrgenommen werden, welche wiederum gestützt auf Art. 4 Abs. 1 StPO in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet ist.

Unter Berücksichtigung der Materialien zum EG StPO ist sodann zu schliessen, dass diese Regelung, den Verwaltungsbehörden keine eigene Rechtsmittellegitimation zuzugestehen, offensichtlich dem klaren gesetzgeberischen Willen entsprochen hat. So wird in der Vorlage an den Landrat vom 3. Juni 2008 betreffend EG StPO und Verfassungsänderung (Nr. 2008-148) auf S. 41 unter § 26 ("Mitwirkungspflicht von Verwaltungsbehörden") dargelegt, die basellandschaftliche Strafprozessordnung halte seit jeher die starke Stellung der Staatsanwaltschaft hoch und räume den Verwaltungsbehörden keine eigene Rechtsmittelkompetenz ein. Es bestehe kein Anlass, dies im Zusammenhang mit der Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung zu ändern. Strafuntersuchungen und Anklagen vor Gericht seien die Kernkompetenz der Staatsanwaltschaft; es sei wenig sinnvoll, wenn Verwaltungsbehörden hier eigenes Know-how aufbauen müssten. Hingegen sei es wesentlich, dass das spezifische Wissen der Verwaltungsbehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich in solche Strafverfahren optimal einfließen könne. Deshalb würden die bisherigen Grundsätze über die Mitwirkung von Verwaltungsbehörden übernommen. Die Verwaltungsbehörden sicherten Beweise, wenn Gefahr im Verzuge liege, und wirkten bei der Abklärung des Sachverhaltes mit. Sie könnten erklären, sich am Verfahren beteiligen zu wollen. In diesem Fall könnten sie Beweisangebote an die Staatsanwaltschaft stellen und erhielten vor Abschluss der Untersuchungen Gelegenheit zur Stellungnahme. Im Anklage- und Gerichtsverfahren hätten sie dieselben Informationsrechte wie die Privatkläger. Sie hätten aber keine eigenen Mitwirkungsrechte; ihre Mitwirkung erfolge, ebenso wie das Einlegen allfälliger Rechtsmittel, ausschliesslich über die Staatsanwaltschaft. Wenngleich diese Erwägungen im Einleitungssatz in missver-



ständlicher Weise Bezug auf das Übertretungsstrafverfahren nach Art. 381 Abs. 3 StPO nehmen, bedeutet dies nicht, dass deren Geltung sich hierauf beschränkt. Vielmehr ergibt sich aus den zitierten Ausführungen unzweideutig, dass erstens auch das Anklage- und Gerichtsverfahren erfasst wird, und zweitens, dass das Einlegen allfälliger Rechtsmittel ausschliesslich über die Staatsanwaltschaft zu erfolgen hat. Weiter hat der Regierungsrat in der nämlichen Vorlage in seiner Stellungnahme zu einer Anfrage einer politischen Partei auf S. 86 unter Ziffer 3.4.12 betreffend § 26 ("Mitwirkung von Verwaltungsbehörden") ausgeführt, die Bestimmung solle einerseits gewährleisten, dass die Fachkenntnisse der Verwaltungsbehörden adäquat ins Strafverfahren einflössen, und andererseits eine ausreichende Information sicherstellen, auf welche die Verwaltungsbehörden für ihre Tätigkeiten angewiesen seien. Sie erhielten mit dieser Bestimmung keine eigenständigen Mitwirkungsrechte und, ausser bezüglich der Information, keine der Privatklägerschaft vergleichbare Stellung. Sie würden über das Verfahren im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs informiert und könnten der Staatsanwaltschaft die aus ihrer Fachsicht nötigen Anträge für Beweismassnahmen stellen, nicht aber dem Gericht. Es liege einzig im Ermessen der Staatsanwaltschaft, diesen Anträgen zu folgen oder nicht; die Verwaltungsbehörden hätten keinen Anspruch darauf, dass ihren Anträgen Folge geleistet werde, und könnten dies nicht rechtsmittelmässig durchsetzen.

Falls im Kanton Basel-Landschaft der Wunsch nach einer entsprechenden Rechtsmittellegitimation der Verwaltungsbehörden bestehen sollte, müsste dies in einem formellen Gesetz unmissverständlich normiert werden, wie es beispielsweise eine vergleichbare Bestimmung in § 154 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) des Kantons Zürich vom 10. Mai 2010 vorsieht, welche folgendermassen lautet: „Behörden und Amtsstellen, die in Wahrung der ihrem Schutz anvertrauten Interessen Strafanzeige erstattet haben, können gegen Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen Beschwerde erheben.“

3.3 Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, dass es einer Rechtsverweigerung gleichkomme, wenn erstens die Staatsanwaltschaft über eine Einstellung des Verfahrens gegen den Willen der Behörde frei entscheide, ohne dieser eine Parteistellung einzuräumen, damit sie selbst ein Rechtsmittel einlegen könne, sowie wenn zweitens die Beschwerdeführerin mangels Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft keine Möglichkeit habe, die aus



ihrer Sicht vorliegende Amtsgeheimnisverletzung gerichtlich überprüfen zu lassen. Diesem Vorwurf ist zu entgegen, dass praxismässig dann eine (formelle) Rechtsverweigerung vorliegt, wenn eine Behörde gestützt auf eine Normierung die Pflicht hat, eine hoheitliche Verfahrenshandlung vorzunehmen, dies aber ohne triftigen Grund nicht tut (vgl. PATRICK GUIDON, in: Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Auflage, Basel 2014, N 6 zu Art. 393 StPO, mit Hinweisen). Dies ist vorliegend zweifellos nicht der Fall, nachdem die Staatsanwaltschaft dem Anliegen der Geschäftsprüfungskommission auf Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung im Hinblick auf die Verweigerung deren Antrags, ihr sei im Strafverfahren Parteistellung gemäss der Strafprozessordnung einzuräumen, ohne Verzögerung nachgekommen ist. Soweit die Beschwerdeführerin darin eine (materielle) Rechtsverweigerung zu erblicken geneigt ist, dass die Staatsanwaltschaft ihr keine Parteistellung zuerkannt hat, ist – abgesehen davon, dass es sich hierbei um einen allfälligen Verstoss gegen das Willkürverbot und damit um eine Rechtsverletzung handeln würde (vgl. GUIDON, a.a.O., N 18 zu Art. 396 StPO, mit Hinweisen) – unter Verweis auf die vorgängigen Ausführungen (oben E. 3.1 und E. 3.2) zu konstatieren, dass die Beschwerdegegnerin der Geschäftsprüfungskommission diesen Status gestützt auf die herrschende Lehre und Praxis zu Recht verweigert hat, sofern sie angesichts des Erfordernisses, wonach die Parteistellung in einem formellen Gesetz ausdrücklich eingeräumt werden muss, hierzu überhaupt zuständig ist. Schliesslich liegt auch aufgrund des Umstandes, wonach die Beschwerdeführerin mangels Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft keine Möglichkeit hat, die aus ihrer Sicht vorliegende Amtsgeheimnisverletzung gerichtlich überprüfen zu lassen, keine (materielle) Rechtsverweigerung vor, vielmehr ist dies nichts als die logische und vom Gesetzgeber in Kauf genommene Folge der fehlenden Rechtsmittellegitimation der Verwaltungsbehörden.

Gemäss diesen Erwägungen ist die Beschwerde der Geschäftsprüfungskommission gegen die angefochtene Verfügung der Ersten Staatsanwältin vom 3. Dezember 2018 abzuweisen, soweit angesichts der im Ergebnis grundsätzlich fehlenden Rechtsmittellegitimation der Beschwerdeführerin hierauf eingetreten werden kann.

4. (...)



Demnach wird erkannt:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.
 2. (...)

Präsident

Gerichtsschreiber

Enrico Rosa

Pascal Neumann