



An den Grossen Rat

22.5517.02

JSD/P225517

Basel, 5. April 2023

Regierungsratsbeschluss vom 4. April 2023

## **Motion Pascal Messerli und Konsorten betreffend «Ausgliederung der Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft» – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. Januar 2023 die nachstehende Motion Pascal Messerli und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Gemäss Art. 15 Abs. 2 der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) untersteht die Polizei der Aufsicht und Weisung der Staatsanwaltschaft und ermittelt Straftaten aus eigenem Antrieb, auf Anzeige von Privaten und Behörden sowie im Auftrag der Staatsanwaltschaft. Gemäss Art. 16 Abs. 2 StPO leitet die Staatsanwaltschaft das Vorverfahren, verfolgt Straftaten im Rahmen der Untersuchung, erhebt gegebenenfalls Anklage und vertritt die Anklage. Die genaue Regelung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft ergibt sich aus Art. 307 StPO: Während die Polizei die Pflicht hat, die Staatsanwaltschaft über schwere Straftaten zu informieren (Abs. 1), liegt es in der Pflicht der Staatsanwaltschaft, die ersten wesentlichen Einvernahmen nach Möglichkeit selbst durchzuführen (Abs. 2). Im Sinne des Gesetzgebers handelt es sich dabei um eine fachliche Unterstellung. Eine administrative Integrierung oder eine Angliederung der Kriminalpolizei in oder an die Staatsanwaltschaft wurde in der Botschaft zur Vereinheitlichung der Strafprozessordnung explizit nicht empfohlen (BBl 2006 1136). Basel-Stadt hat dennoch als einziger Kanton schweizweit die nicht empfohlene Organisationsform gewählt und die Kriminalpolizei in die Staatsanwaltschaft integriert.

Dieses, auch in der Lehre kritisierte Modell führt in der Praxis zu verschiedenen Problemen: Da die Kriminalpolizei Aufgaben der Kantonspolizei sowie der Staatsanwaltschaft übernimmt, entsteht eine problematische Verflechtung zwischen den Institutionen. Die Staatsanwaltschaft delegiert Aufgaben wie beispielsweise polizeiliche Ermittlungen an die Kriminalpolizei. Dies hat zur Folge, dass die Kriminalpolizei ihrer Haupttätigkeit, Verfolgung von Straftaten und Schwerpunktsetzung bei der Verbrechensbekämpfung, nicht genügend nachkommt. Die Kriminalpolizei wird nicht von einem Polizeioffizier, sondern von sieben Staatsanwälten geleitet. Da die Kriminalpolizei in der Staatsanwaltschaft eingegliedert und von der Sicherheitspolizei getrennt ist, wird bei der Polizei mit zwei unterschiedlichen Softwareprogrammen gearbeitet. Das benötigt Schnittstellen was wiederum zu Fehlern und Verzögerungen führt. Auch hat man am Arbeitsplatz keinerlei gegenseitige Informationen, was die Arbeit erheblich erschwert. Zudem leistet sich Basel als einziger Kanton eine reine Sicherheitspolizei. Die Uniformpolizei (Sicherheitspolizei) darf hier jedoch keine Ermittlungen, keine Einvernahmen und keine Hausdurchsuchungen durchführen, obwohl es in der Ausbildung in der Polizeischule Hitzkirch gelernt wird und die zu befragenden Personen meistens auch an Ort sind.

Damit in Zukunft eine saubere Aufgabenverteilung zwischen Sicherheitspolizei, Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft garantiert ist, diese Institutionen ihren Hauptaufgaben besser nachkommen können und eigene Schwerpunktsetzungen möglich sind, benötigt es eine Ausgliederung der Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft sowie ein besseres Zusammenspiel zwischen der Sicherheits- und der Kriminalpolizei. Die Motionäre sind davon überzeugt, dass eine entsprechende Umstrukturierung auch im Zusammenhang mit der zunehmenden Kritik an der Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt jetzt zum richtigen Zeitpunkt kommen würde und sicherheitspolitisch ein Mehrwert für alle Beteiligten entstehen kann.

Die Motionäre bitten deshalb den Regierungsrat eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten, bei der die Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt ausgegliedert wird. Sofern in diesem Zusammenhang und im Rahmen der Vorlage gesetzliche Anpassungen sowie weitere Umstrukturierungen notwendig sind, sind diese ebenfalls vorzunehmen.

Pascal Messerli, Mahir Kabakci, Christian von Wartburg, Luca Urgese, Stefan Suter, Roger Stalder, Daniel Albietz, Nicola Goepfert, Beat K. Schaller»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

### § 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

<sup>1</sup> In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

<sup>1bis</sup> In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>2</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Die Motionäre bitten den Regierungsrat eine Vorlage auszuarbeiten, bei der die Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt ausgegliedert wird. Sofern in diesem Zusammenhang und im Rahmen der Vorlage gesetzliche Anpassungen sowie weitere Umstrukturierungen notwendig sind, seien diese ebenfalls vorzunehmen.

Gemäss Art. 14 Abs. 1 der schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) bestimmen Bund und Kantone ihre Strafbehörden und deren Bezeichnungen,

und regeln gemäss Abs. 2 deren Organisation und Befugnisse, soweit die StPO oder andere Bundesgesetze diese nicht abschliessend regeln. Strafbehörden gemäss Art. 12 StPO sind die Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, Übertretungsstrafbehörden).

Gestützt auf diese bundesrechtlichen Bestimmungen bezeichnet § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 13. Oktober 2010 (EG StPO; SG 257.100) als Strafverfolgungsbehörden im Kanton die Kantonspolizei (lit. a), die Staatsanwaltschaft (lit. b) und die Verwaltungsbehörden mit Ermittlungsbefugnis (lit. c). § 5 Abs. 2 EG StPO sieht weiter vor, dass der Regierungsrat eine Verordnung über die Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse der Staatsanwaltschaft erlässt. Das Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft vom 3. Juni 2015 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; SG 154.100) sieht in § 95 Abs. 5 eine gleichlautende Bestimmung vor. Gemäss § 1 Abs. 1 Ziff. 3 der Verordnung über die Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse der Staatsanwaltschaft vom 28. Juni 2016 (SG 257.120) ist die Kriminalpolizei der Organisation der Staatsanwaltschaft zugeordnet. In den §§ 10 ff. dieser Verordnung sind die Organisation, Aufgaben und die Mitarbeitenden- und Behördenzusammensetzung der Kriminalpolizei aufgeführt.

Die von der Motion verlangte Ausgliederung der Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft kann mit einer Anpassung der Verordnung über die Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse der Staatsanwaltschaft erfolgen. Gestützt auf § 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO kann der Regierungsrat für die Neuorganisation Massnahmen ergreifen oder gestützt auf § 42 Abs. 1 GO dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses unterbreiten.

Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Ausgangslage**

Mit dem Beschluss des Bundesparlaments der eidgenössischen StPO am 5. Oktober 2007 wurde das Strafverfahrensrecht auf Bundesebene vereinheitlicht und die Gerichtsorganisation im Wesentlichen den Kantonen belassen. Einer der umstrittensten Punkte in der Vernehmlassung war die Ausgestaltung des strafrechtlichen Vorverfahrens, welches das polizeiliche Ermittlungsverfahren und das von der Staatsanwaltschaft geführte Untersuchungsverfahren umfasst. Der Vorentwurf der eidgenössischen Strafprozessordnung folgte gestützt auf die Einschätzung einer durch das EJPD eingesetzten Expertenkommission dem sogenannten Staatsanwaltschaftsmodell II, indem das Vorverfahren – unter Verzicht auf den Einsatz von Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern – durch die Staatsanwaltschaft geführt wird. Üblicherweise leitet sie in diesem Modell auch die Kriminalpolizei oder ist dieser gegenüber weisungsberechtigt. Unabhängig von der Einstellung zur Modellfrage wurde zum Teil gefordert, dass die Kriminalpolizei nicht der Staatsanwaltschaft unterstellt werde. Schliesslich wurden die Wahl des Strafverfolgungsmodells und damit auch die Ausgestaltung des strafrechtlichen Vorverfahrens mit der Normierung von Art. 14 StPO den Kantonen überlassen.

## **3. Stellungnahme der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt**

Die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt befürwortet die heutige Organisationsstruktur der kantonalen Strafverfolgung und lehnt eine Ausgliederung der Kriminalpolizei dezidiert ab. Die detaillierte Stellungnahme findet sich in der Beilage.

## 4. Würdigung des Regierungsrats

Der Kanton Basel-Stadt sieht sich (in der Polizeilichen Anzeigestatistik<sup>1</sup>) seit Jahren mit hohen Deliktzahlen konfrontiert. Der Regierungsrat legt zwar seit 2017 die Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung fest und hat für die Jahre 2022 bis 2024 entschieden, dass nicht mehr nur ein Fokus auf departementsinterne Abläufe gelegt, sondern auch die departements- und organisationsübergreifende Zusammenarbeit – also auch die Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft Basel-Stadt weiter – gestärkt werden sollen. Dies entbindet den Regierungsrat und die Strafverfolgungsbehörden jedoch nicht davon, auch ganz grundsätzlich die Organisation der Strafverfolgungsbehörden zu hinterfragen und falls nötig anzupassen, damit die Kriminalität noch wirksamer bekämpft werden kann.

Als kantonale Besonderheit ist die Kriminalpolizei in Basel-Stadt seit den 1930er Jahren nicht mehr Teil der Kantonspolizei, sondern von dieser personell und organisatorisch unabhängig in der Staatsanwaltschaft integriert. Sie bildet heute eine eigene Abteilung der Staatsanwaltschaft, die von einem leitenden Staatsanwalt geführt wird. Die Kriminalpolizei nimmt die bei der Staatsanwaltschaft – in den allermeisten Fällen von der Kantonspolizei – eingehenden Anzeigen entgegen, leitet die Strafverfolgung ein und trifft die ersten Massnahmen. Die Ermittlungen der Kriminalpolizei werden so durchgängig von der Staatsanwaltschaft geleitet, womit die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bereits zu Beginn des strafrechtlichen Vorverfahrens direkten Einfluss nehmen können. Der Regierungsrat hält fest, dass die kantonale Strafverfolgung in hoher Qualität erfolgt und dass die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt auch angesichts der immer höheren Fallbelastung sehr gute Arbeit verrichtet. Wie der Blick über Basel-Stadt hinaus zeigt, ist die Kriminalpolizei aber in allen anderen Schweizer Kantonen nicht bei der Staatsanwaltschaft, sondern der Polizei angegliedert, es handelt sich um ein bewährtes und erprobtes Modell, das ebenfalls funktioniert.

Gemäss Art. 307 StPO muss die Kantonspolizei über schwere Straftaten (Verbrechen und schwere Vergehen) zwar bereits heute unverzüglich die Staatsanwaltschaft orientieren, welche die ersten wesentlichen Einvernahmen nach Möglichkeit selber durchführt. In allen anderen Fällen könnte die Kantonspolizei in Einklang mit Art. 306 StPO eigentlich bereits heute im polizeilichen Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Anzeigen, Anweisungen der Staatsanwaltschaft oder eigenen Feststellungen den für eine Straftat relevanten Sachverhalt selber feststellen. Sie hat dabei die Spuren und Beweise sicherzustellen und auszuwerten, geschädigte und tatverdächtige Personen zu ermitteln und zu befragen sowie tatverdächtige Personen nötigenfalls anzuhalten und festzunehmen oder nach ihnen zu fahnden. Die Kantonspolizei ist dank ihres Fachwissens und ihrer Nähe zum Geschehen geradezu prädestiniert auch ohne Veranlassung durch die Staatsanwaltschaft erste Ermittlungen durchzuführen, bis die Staatsanwaltschaft unter den Voraussetzungen von Art. 309 StPO das Untersuchungsverfahren eröffnet. Diese Kompetenzen sind in Basel-Stadt jedoch stark eingeschränkt.

Die Kantonspolizei Basel-Stadt verfügt lediglich über die ihr gestützt auf § 7 Abs. 1 EG-StPO in Anhang 1 der Verordnung über die Durchführung des polizeilichen Ermittlungsverfahrens (SG 257.110) übertragenen Ermittlungsbefugnisse. Diese sind zwar im Bereich des Strassenverkehrsgesetzes weitreichend ausgestaltet, beschränken sich ansonsten jedoch grösstenteils auf Nebengesetze. In Strafverfahren nach Strafgesetzbuch, die eine Vielzahl der Delinquenz ausmachen, verfügt die Kantonspolizei jedoch kaum über Ermittlungskompetenzen. Dies führt dazu, dass die Kantonspolizei – neben dem Grundauftrag der Prävention und mit Ausnahme der Befugnisse im Strassenverkehrsbereich – grossmehrheitlich in der Gefahrenabwehr und damit als reine Sicherheitspolizei tätig ist, d.h. sie greift bei Konflikten ein, ist aber für den weiteren Verlauf der Fälle nicht verantwortlich, da die Ermittlungen in der grossen Mehrheit der Fälle von der Kriminalpolizei getätigt werden. In anderen Kantonen hat jedoch auch die Sicherheitspolizei<sup>2</sup> Ermittlungskompetenzen und schliesst gar Ermittlungsverfahren zur Überweisung an die Staatsanwaltschaft selbstständig

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/straftaten.html>.

<sup>2</sup> In Basel-Stadt wären dies neben der Sicherheitspolizei auch die Spezialformationen mit dem Einsatzzug, der Fahndung und den Interventionen.

ab, was die Kriminalpolizei wiederum vom Massengeschäft entlastet und Ressourcen für grössere, aufwändigere Verfahren schafft.

In den meisten Fällen trifft die Kantonspolizei vor Ort heute schon die ersten angemessenen und für die Strafverfolgung relevanten Massnahmen, etwa Spurenschutz, Anhaltung der Täterschaft, Betreuung der Opfer, erste Tatbestandsaufnahmen, erste Beweissicherungsmassnahmen, Einleiten von Fahndungsmassnahmen, Koordination der involvierten Partner etc. Es erscheint sinnvoll, dass sie Strafverfahren soweit als möglich im polizeilichen Ermittlungsverfahren vorantreibt, bevor die Staatsanwaltschaft übernimmt und das Untersuchungsverfahren eröffnet. Da die Kantonspolizei in Basel-Stadt nicht über eine Kriminalpolizei verfügt und ihre Ermittlungskompetenzen limitiert sind, kann sie – trotz eigener Fahndung – in der Strafverfolgung nur beschränkt selbst Prioritäten setzen. Gerade aufgrund des grösseren Personalbestands könnte die Kantonspolizei abteilungsübergreifend Einsatzkräfte für gezielte Aktionen zusammenziehen. Bei der Kriminalpolizei reichen die verfügbaren personellen Ressourcen hingegen gar nicht, um alle polizeiliche Rapportierungen weiterzuverfolgen. Der Effizienz abträglich sind zudem immer wieder unnötige Doppelspurigkeiten, etwa in Bezug auf Handwechsel. Durch die augenfällige Abgrenzung des polizeilichen Ermittlungsverfahrens vom staatsanwaltschaftlichen Untersuchungsverfahren könnte auch der Übergang der Zuständigkeit von der Polizei zur Staatsanwaltschaft klarer vollzogen werden. Schliesslich sind der Informationsfluss und der Datenaustausch aufgrund der organisatorischen Trennung der Kriminalpolizei und der Kantonspolizei teilweise erschwert. Aus diesen Gründen wollte das Justiz- und Sicherheitsdepartement bereits 2022 eine Überprüfung der Abläufe und Schnittstellen zwischen der Kantonspolizei und der Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft zur Qualitätssteigerung im polizeilichen Ermittlungsverfahren initiieren.

Der Regierungsrat geht unabhängig dieser Schnittstellenüberprüfung davon aus, dass das strafrechtliche Vorverfahren effizienter wird, wenn eine in die Kantonspolizei eingegliederte Kriminalpolizei selbstständig vorläufige Festnahmen anordnen, Einvernahmen durchführen, Be- und Entlastungsbeweise sammeln und noch detailliertere Sachverhaltsermittlungen vornehmen kann. Gleichzeitig kann sich die Staatsanwaltschaft so stärker auf das Untersuchungsverfahren konzentrieren und im Ermittlungsbereich entlastet werden. Im Vordergrund steht dabei die Stärkung und Effizienzsteigerung der Strafverfolgung.

Ungeachtet dessen erkennt der Regierungsrat mit Blick auf den grossen Unterbestand im Polizeikorps in der möglichen Eingliederung der Kriminalpolizei in die Kantonspolizei durchaus auch eine potentielle Steigerung der Arbeitsattraktivität für das Polizeikorps. Die angehenden Polizistinnen und Polizisten werden an der Interkantonale Polizeischule in Hitzkirch in verschiedenen Ausbildungsblöcken in der Ermittlungsarbeit (etwa Spurensicherung oder Befragungstechniken) ausgebildet. Da die Ermittlungsarbeit bei der Kantonspolizei aufgrund der organisatorischen Trennung mit der Kriminalpolizei zu kurz kommt, können sie das Erlernte – im Gegensatz zu ihren ausserkantonalen Kolleginnen und Kollegen – im Moment nicht adäquat anwenden.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass jeder grössere Systemwechsel nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile bringt. Sowohl bei der Kantonspolizei als auch bei der Staatsanwaltschaft müsste ein grösserer Change-Prozess initiiert und viele Mitarbeitende intensiv geschult werden. Für beide Organisationen bedeutet eine umfassende Reorganisation grosse personelle und organisatorische Herausforderungen. Schliesslich wären auch alle kantonalen Strafbestimmungen hinsichtlich der Neugestaltung des kantonalen polizeilichen Ermittlungsverfahrens systematisch zu überprüfen und zahlreiche Gesetze sowie Verordnungen anzupassen. Damit ist auch klar, dass die Ausgliederung der Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft und die Implementierung in die polizeilichen Strukturen nur über einen längeren Zeitraum vollständig abgeschlossen werden kann. In diesem Zeitraum ist mit zusätzlichen Belastungen der ohnehin schon stark geforderten Strafverfolgungsbehörden zu rechnen. Es ist deshalb wichtig, einen Systemwechsel in Kenntnis aller Fakten zu initiieren.

Ein Transfer der Kriminalpolizei von der Staatsanwaltschaft zur Kantonspolizei bzw. Übergang der Zuständigkeit für das polizeiliche Ermittlungsverfahren an die Kantonspolizei würde für Basel-Stadt eine grundlegende Umstrukturierung der Strafverfolgung darstellen. Diese wäre wie dargelegt mit

grossen organisatorischen, personellen und möglicherweise auch finanziellen Auswirkungen verbunden. Gleichzeitig müssten zahlreiche kantonale Gesetze und Verordnungen überprüft und angepasst werden. Ohne sorgfältige und detaillierte Analyse der Auswirkungen einer Ausgliederung der Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft – besonders hinsichtlich der Effizienz und der Qualität der Strafverfolgungsarbeit –, möchte der Regierungsrat die Motion beim Grossen Rat nicht ohne Weiteres zur Erfüllung beantragen. Er möchte die Ansiedlung der Kriminalpolizei bei der Kantonspolizei in jedem Fall zeitnah umfassend abklären und dem Grossen Rat im Rahmen einer Anzugbeantwortung ausführlich dazu berichten. In diesem Bericht wird der Regierungsrat dem Grossen Rat zur abschliessenden Meinungsbildung den Übergang der Kriminalpolizei von der Staatsanwaltschaft zur Kantonspolizei beantragen und transparent sowohl die Konsequenzen als auch Kosten ausweisen.

## 5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Pascal Messerli und Konsorten betreffend «Ausgliederung der Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

## Beilage

Stellungnahme der Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt vom 29. März 2023



Basel, 29. März 2023

### **Stellungnahme zu Mo. Pascal Messerli und Konsorten («Kriminalpolizei»)**

Gerne nimmt die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt Stellung zur Motion Pascal Messerli und Konsorten betreffend Ausgliederung der Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft und dankt den Mitgliedern des Grossen Rates und des Regierungsrates für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung in der weiteren politischen Diskussion.

Die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt befürwortet die heutige Organisationsstruktur der kantonalen Strafverfolgung. Diese ist seit 1931 grundsätzlich bewährt, effizient, kostenbewusst und mehrfach überprüft. Letztmals kam das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (kpm) 2015 in einer vom Regierungsrat beauftragten Studie zur Basler Justiz unter anderem zum Schluss: «Es wird empfohlen, an der Eingliederung der Kriminalpolizei in der Staatsanwaltschaft festzuhalten.» (a. a. O., S. 10)

Schon die Botschaft des Bundesrates zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes vom 21. Dezember 2005 hatte keineswegs – und schon gar nicht explizit – empfohlen, diese Organisationsform zu ändern – im Gegenteil: «Die dem Staatsanwaltschaftsmodell eigene Verantwortung der Staatsanwaltschaft für Untersuchung *und* Ermittlung impliziert, dass die Polizei *der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft unterstellt* [Hervorhebungen im Original] ist (Abs. 2 zweiter Satz). Diese fachliche Unterstellung bedingt aber nicht auch eine administrative Integrierung oder Angliederung der Kriminalpolizei in bzw. an die Staatsanwaltschaft, etwa nach dem Muster des Kantons Basel-Stadt. Eine solche Organisation ist möglich, wird aber, dem Grundkonzept von Artikel 14 folgend, nicht vorgeschrieben.» (a. a. O., S. 1136)

In diesem Satz klingt einer der zentralen Vorteile der Basler Organisationsstruktur an. Ihn hebt auch die erwähnte kpm-Studie hervor: «Ein wichtiger Vorteil der direkten Eingliederung der Kripo in die Staatsanwaltschaft ist die Verfügbarkeit aller wesentlichen Ressourcen in einer Organisation, unter einer Gesamtführung, welche die Gesamtsteuerung aller relevanten Kräfte direkt und ohne den Weg über die Leitung einer anderen Organisationseinheit ausüben kann.» (a. a. O., S. 44)

Einfacher gesagt sind die Wege im so genannten Vorverfahren (polizeiliche Ermittlung und staatsanwaltschaftliche Untersuchung) im Kanton Basel-Stadt grundsätzlich kürzer und die zuweilen friktionsreichen Delegationen der verfahrensleitenden Staatsanwaltschaft an die Polizei quantitativ geringer, die Abläufe intern effizienter.

Die grundsätzliche Befürwortung für die Beibehaltung der Organisationsform bedeutet aus Sicht der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft indes mitnichten, dass die Schnittstellen namentlich zwischen Kriminalpolizei und Kantonspolizei Basel-Stadt nicht zu überprüfen sind. Um die Strafverfolgung im Kanton Basel-Stadt noch effizienter zu gestalten, bedarf es indes keines teuren Gesamtumbaus der heutigen Organisationsstruktur sowie keiner zeit- und ressourcenintensiven Totalrevision der kantonalen Gesetzesarchitektur. Denn bereits mit einer

Revision der Verordnung über die Durchführung des polizeilichen Ermittlungsverfahrens bei Vergehen und Übertretungen – insbesondere der Anhänge derselben mit den Deliktskatalogen – wäre ein Mehrwert für die kantonale Strafverfolgung zu erzielen. Diese Diskussion will die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft gern führen, zumal damit einerseits eine Entlastung der Kriminalpolizei erreicht werden könnte. Diese würde sich damit auf die mittlere und schwere Kriminalität konzentrieren können, während andererseits die Ermittlungskompetenz der Kantonspolizei erhöht würde.

Natürlich ist es richtig, die Organisationsstruktur und die Abläufe immer wieder in Frage zu stellen mit dem Ziel, sich zu verbessern und die Effizienz zu steigern. Da die grundsätzliche Organisationsform wie dargelegt schon wiederholt und erst vor wenigen Jahren letztmals eine Überprüfung erfahren hat, vermag die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft die Gründe, ein grundsätzlich gut funktionierendes, bewährtes und gesetzeskonformes Modell ohne Not erneut in Frage zu stellen, nicht nachzuvollziehen. Das Argument, in allen anderen Kantonen sei die Kriminalpolizei Teil der Kantons- oder Stadtpolizei, greift zu kurz und verkennt, dass diese Strukturen – wie jene in Basel-Stadt auch – historisch gewachsen sind. Hätte der Gesetzgeber dies bei der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung ändern wollen, wäre dies gleichsam nur mit einem enormen zeitlichen und kostenintensiven Aufwand zu bewerkstelligen gewesen.

Entsprechend unvernünftig oder zumindest risikoreich wäre es aus Sicht der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft deshalb, einen allfälligen Richtungsentscheid – wenn er denn erneut notwendig sein sollte – ohne solide Auslegeordnung zu treffen. In einen solchen ergebnisoffenen Diskurs würde sich die Staatsanwaltschaft selbstverständlich konstruktiv einbringen. In ihrer Haltung zu dieser Frage geht es ihr wohlgerne nicht um sich selbst. Es geht ihr einzig um eine optimal funktionierende und dabei insbesondere um eine effiziente und kostenbewusste kantonale Strafverfolgung gemäss dem gesetzlichen Auftrag.

Ihre Haltung nährt sich denn auch nicht aus einem Unwillen, eine Abteilung zu «verlieren». Sie bezweifelt vielmehr begründet, dass eine Ausgliederung der Kriminalpolizei kosten- und ressourcenneutral erfolgen kann. Sie hat finanzielle, personelle, infrastrukturelle, organisatorische und (straf-)prozessuale Bedenken. Sodann befürchtet sie, dass die Klärung aller offenen Fragen, die grundsätzliche Neudefinition nicht einfacher Schnittstellen und der enorme gesetzgeberische Aufwand zur vollständigen Neugestaltung des kantonalen polizeilichen Ermittlungsverfahrens, die aufgrund der heutigen Delegationen mehrere Departemente (beispielsweise im Tierschutzwesen, in der Gastronomie oder bei gewissen Beeinträchtigungen des öffentlichen Raumes) betreffen dürfte, die ohnehin überlastete Strafverfolgung im Kanton Basel-Stadt über mehrere Jahre deutlich schwächen dürfte.

Dass eine Änderung der Organisationsform bei gleichbleibender Leistungsfähigkeit zu hohen Mehrkosten führen dürfte, zeigt bereits ein oberflächlicher Vergleich mit anderen Schweizer Staatsanwaltschaften. Diese haben in aller Regel deutlich mehr Untersuchungspersonal pro Staatsanwältin/Staatsanwalt als die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt – und sie brauchen das auch, um die staatsanwaltschaftliche Untersuchung durchzuführen. Schon aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass bei einer Ausgliederung der Kriminalpolizei allein bei der Staatsanwaltschaft eine namhafte Aufstockung von zusätzlichem Untersuchungspersonal notwendig sein dürfte.

Fachlich würde eine gemäss Motion geforderte Änderung der Organisationsform zudem eine Schwächung bedeuten. Denn Kriminalistinnen und Kriminalisten arbeiten heute nicht allein in der Abteilung Kriminalpolizei, sondern – fachlich hoch spezialisiert und in enger Zusammenarbeit mit den anderen Mitarbeitenden – ebenso in der Abteilung Wirtschaftsdelikte und in der Jugendanwaltschaft. Mit einer Ausgliederung der Kriminalpolizei wäre dies systemlogisch nicht

mehr denkbar. Aus diesem Grund steht mit der vorliegenden Motion nicht allein eine Ausgliederung der Kriminalpolizei zur Diskussion. Vielmehr handelt es sich generell um die Verortung des polizeilichen Ermittlungsverfahrens, das im angestammten Modell in den drei erwähnten Abteilungen der Staatsanwaltschaft durchgeführt wird. Schliesslich droht ein Wechsel der Organisationsform sich auch auf den kantonalen Nachrichtendienst auszuwirken. Als Folge der sogenannten «Fichenaffäre» befindet sich dieser – eine polizeiliche Organisation – seit 1993 nicht mehr bei der Kantonspolizei, sondern ist der Staatsanwaltschaft unterstellt. Im Jahr 2010 wurde sodann die kantonale Aufsicht über den Staatsschutz gestärkt.

Kurzum: Für die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt verbinden sich mit der geforderten Ausgliederung der Kriminalpolizei derart viele offene organisatorische, finanzielle, ressourcenbezogene, prozessuale und gesetzgeberische Fragen, dass sie selbst bei einer grundsätzlichen Diskussionsoffenheit bereits in der Abklärungs- und Planungsphase eine Schwächung der kantonalen Strafverfolgung befürchtet – dies nota bene in einer Zeit, in der die polizeilichen Fachkräfte Mangelware sind und das vorhandene Personal sinnvollerweise allein für die Erbringung des jeweiligen gesetzlichen Auftrages eingesetzt werden sollte. Sodann steht mit dem gesamtschweizerischen Projekt Justitia 4.0 – dem vollumfänglichen Ersatz der heutigen Papierakte in der Schweizer Justiz durch elektronische Dossiers und der Förderung der elektronischen Kommunikation zwischen Verfahrensbeteiligten und Justizbehörden – bereits ein höchst komplexes und enorm zeitaufwendiges Vorhaben vor der Umsetzung. Diese für die Gerichte und Strafverfolgungsbehörden obligatorische Einführung der digitalen Akte und des elektronischen Rechtsverkehrs wird die Staatsanwaltschaft mindestens bis Anfang 2027 in sehr hohem Masse fordern. Unbestritten ist für die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft allerdings, dass die Schnittstellen im polizeilichen Ermittlungsverfahren zwischen Kriminalpolizei und Kantonspolizei zu überprüfen und, wo sinnvoll, der Kantonspolizei mehr Ermittlungskompetenzen einzuräumen sind. Auf diese durchaus schon sehr komplexe Fragestellung sollte sich der Aufwand zu Gunsten einer permanent effizienten Strafverfolgung konzentrieren.

STAATSANWALTSCHAFT BASEL-STADT



Für die Geschäftsleitung:  
lic. iur. Sasha Stauffer, Erster Staatsanwalt