



## Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5350.02

JD/P065350

Basel, 15. Oktober 2008

Regierungsratsbeschluss

vom 14. Oktober 2008

### **Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Zusammenlegung der kriminaltechnischen Dienste der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. Dezember den nachstehenden Anzug Anita Heer und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

*«Bekanntlich kennt Kriminalität keine Kantonsgrenzen. Aus diesem Grund wird schon seit einiger Zeit im Rahmen der Diskussionen über die interkantonale Zusammenarbeit im Polizeibereich auch über die Zusammenarbeit im kriminaltechnischen Bereich debattiert. Es wurde festgestellt, dass eine solche Zusammenarbeit für die Kriminalitätsbekämpfung existenziell ist. Für verbesserungsfähig wird insbesondere der Austausch der Resultate der Untersuchungen bei den einzelnen Diensten erachtet. Seit einigen Jahren wird deshalb von der Arbeitsgruppe Kriminaltechnik Schweiz die Schaffung regionaler Kompetenzzentren gefordert. Gewisse Entwicklungen auf dieser Ebene haben zweifelsohne stattgefunden, vor allem auf nationaler Ebene (DNA- und Fingerabdruckdatenbank). Leider sind diese jedoch noch nicht zufrieden stellend. Dies zeigt unter anderem auch folgende aktuelle Entwicklung im Bereich der Kriminaltechnik.*

*Nicht erst seit Inkrafttreten des DNA - Profilgesetzes und der damit verbundenen Forderung nach Akkreditierung der DNA - Fachstellen steigt der Druck auf die kriminaltechnischen Dienste, eine institutionalisierte Qualitätssicherung zu schaffen. Das Bedürfnis zur qualitativen Verbesserung der Kriminaltechnik bei Inspektions- und Prüfungstätigkeiten entspricht einer generellen Tendenz in den kantonalen Polizeikorps. Es ist zu erwarten, dass Gerichte und Parteien in den Strafverfahren vermehrt Wert auf formell ausgewiesene Qualitätsstandards legen werden. Deshalb werden sich die grösseren kriminaltechnischen Fachstellen in den nächsten Jahren der Akkreditierung (ISO 17000 = Verfahren, nach welchem eine autorisierte Stelle die formelle Anerkennung erteilt, dass eine Stelle oder Person kompetent ist, bestimmte Aufgaben auszuführen) stellen müssen. So auch diejenigen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Zumindes mittelfristig werden die beiden kriminaltechnischen Dienste der beiden Halbkantone enorme finanzielle und personelle Ressourcen in das Pro-*

jekt Qualitätssicherung (Akkreditierung) einbringen müssen. Die dafür anfallenden Kosten werden von Fachleuten als sehr hoch eingeschätzt. Diese Investitionen werden voraussichtlich spiegelbildlich in beiden Kantonen erfolgen. gleichzeitig werden aber - ausgenommen die nationalen Datenbanken für DNA und daktyloskopische (Fingerabdrücke) Spuren - sämtliche Spurendatenbanken (z.B. Schuh-, Werkzeug- sowie Lackspuren, anonyme Schriften) weiterhin der jeweiligen kantonalen Souveränität überlassen. Ein direkter Zugriff der Dienststellen auf die Spurendatenbanken des anderen Kantons bleibt immer noch nicht möglich. Diese Tatsache ist für eine koordinierte und effiziente Kriminalitätsbekämpfung kaum förderlich und befriedigt nicht.

In Anbetracht dieser neusten Entwicklungen bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat eine Zusammenlegung der kriminaltechnischen Dienste Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu prüfen und zu berichten, eventualiter beschränkt auf den Bereich Qualitätssicherung (Akkreditierung). Der Regierungsrat wird insbesondere gebeten zu überprüfen, inwiefern durch eine Zusammenlegung der kriminal-technischen Dienste Basel-Stadt und Basel-Landschaft langfristig finanzielle Mittel gespart werden können und gleichzeitig eine effizientere Kriminalitätsbekämpfung durch einen vereinfachten Austausch resp. Zugriff der erfassten Daten/Spuren stattfinden kann. (Ein gleich lautender Vorstoss wird im Landrat eingereicht.)

Anita Heer, Tino Krattiger, Peter Howald, Noëmi Sibold, Christine Keller, Ernst Jost, Sibel Arslan, Thomas Baerlocher, Lukas Engelberger, Conradin Cramer, Daniel Stolz, Rolf Jucker, Dieter Stohrer, Edith Buxtorf-Hosch, Francisca Schiess, Stephan Maurer, Martin Hug, Sebastian Frehner»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

### **Vorbemerkung**

Ein nahezu gleich lautender Vorstoss von Regula Meschberger wurde vom Landrat des Kantons Basel-Landschaft am 19. April 2007 an den Regierungsrat überwiesen und von diesem am 18. März 2008 abschlägig beantwortet. Der Landrat hat das Postulat 2006/287 mit 61:0 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgeschrieben.

Wie später noch auszuführen sein wird, basiert die Kriminaltechnik auf verschiedenen Disziplinen. Einige dieser Disziplinen müssen wegen ihrer qualitativen und quantitativen Bedeutung in der so genannten Grundversorgung angeboten werden, andere lediglich als Spezialisierung. Im Bestreben, eine Effizienzsteigerung zu erreichen, Synergien zu nutzen und Kosten zu senken, hat die Konkordatsbehörde des Polizeikonkordats der Nordwestschweiz 1997 den Auftrag erteilt, die Schaffung eines oder mehrerer kriminaltechnischer Kompetenzzentren zu prüfen. Dabei hat sich gezeigt, dass die fünf Kantone des Konkordats (AG, BE, BL, BS, SO) in Bezug auf die Grundversorgung unterschiedliche Ansprüche haben und die zentrale Bearbeitung von Spezialdisziplinen nicht zwingend eine Effizienzsteigerung sondern im Gegensatz zu den Erwartungen gar eine Kostenerhöhung zu Folge hat. Aus diesem Grund hat die Konkordatsbehörde den Auftrag am 6. Dezember 2004 als erledigt abgeschrieben. Im Zusammenhang mit diesem Auftrag wurde auch erkannt, dass nicht jeder Kanton alle Spezialgebiete abdecken und entsprechendes Personal ausbilden muss, sondern vermehrt auch die Dienste der Partnerkantone in Anspruch genommen werden können. Deshalb verzichtete die Kriminaltechnische Abteilung der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt (KTA) darauf, in be-

stimmten Disziplinen Spezialisten auszubilden. Das für die Grundversorgung nötige Material muss aber jederzeit zur Verfügung stehen. Angesichts der grossen Bedeutung von kantonale und national grenzüberschreitender Kriminalität kommt vor allem dem Transfer von Daten eine grosse Bedeutung zu. Es ist entscheidend, dass der Zugriff auf Spurendaten jederzeit möglich ist. Solche Daten sind über die entsprechenden eidgenössischen Datenbanken bzw. bezüglich Schusswaffenspuren beim Wissenschaftlichen Dienst der Stadtpolizei Zürich erhältlich. Damit wird die Zusammenarbeit dort, wo sie über die Kantonsgrenzen hinaus möglich und sinnvoll erscheint, - jedenfalls in den wichtigen Bereichen - bereits praktiziert.

Der Anzug regt konkret an zu prüfen und zu berichten, ob mit einer Zusammenlegung der kriminaltechnischen Dienste der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft die Effizienz der Kriminalitätsbekämpfung gesteigert und allenfalls Kosten gespart werden können. Diese Prüfung soll unter Berücksichtigung der nachfolgenden Kriterien detailliert erfolgen.

### **1. Organisation**

Die Kriminaltechnische Abteilung (KTA) ist heute ein Fachdienst des Kriminalkommissariats der Staatsanwaltschaft. Sie wird betrieben von 13 Kriminalisten, zwei Fotografen und zwei Verwaltungsangestellten. Der Leiter der KTA hat gemäss Funktionsbeschreibung eine naturwissenschaftlich-akademische Ausbildung, sein Stellvertreter ist Kriminalkommissär. Die übrigen 11 Kriminalistinnen und Kriminalisten sind von der Kantonspolizei detachierte Polizeibeamte. In die KTA integriert ist zusätzlich das gemäss Stellenplan von einem Polizeiwachtmeister betriebene Büro für Verbrechenverhütung. Das gesamte Personal der KTA untersteht dem für die Leitung des Kriminalkommissariats zuständigen Leitenden Staatsanwalt. Der Kriminaltechnische Dienst des Kantons Basel-Landschaft (KTD) umfasst 20 Mitarbeitende. Sie sind Angehörige der Kantonspolizei mit fachspezifischer - in einem Fall wissenschaftlicher Ausbildung und der Kantonspolizei sowohl fachlich wie organisatorisch unterstellt. Bei einer Zusammenlegung der KTA und des KTD wären die Organisation und insbesondere die Unterstellung vollkommen neu zu regeln. Angesichts der Tatsache, dass die Botschaft zum Entwurf einer eidgenössischen Strafprozessordnung für die organisatorische Einordnung der Kriminalpolizei und damit auch der Kriminaltechnik das System des Kantons Basel-Stadt übernimmt, wäre bei einer Zusammenlegung beider Dienste nur eine Unterstellung unter die Staatsanwaltschaft vertretbar. An dieser Stelle sei allerdings darauf hingewiesen, dass das Stimmvolk des Kantons Basel-Landschaft anlässlich der Abstimmung zur Sicherheitsinitiative vom 16.5.2004 eine Zusammenlegung der Polizeikörpers mit 69% Neinstimmenanteil deutlich abgelehnt hat.

### **2. Aufgaben**

Die KTA ist zuständig für das Erheben, Sichern und Auswerten aller an einem Ereignisort bestehenden Spuren. Sie orientiert sich dabei gemäss allgemeinem Auftrag an der Tatortsituation oder an speziellen Aufträgen, die sie von den Fachgruppen des Kriminalkommissariats oder den für ein Verfahren zuständigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten erhält. Darüber hinaus ist sie in die Kantonale Katastrophenorganisation eingebunden. Damit sie ihre Aufgaben zeitgerecht erfüllen kann, betreibt sie einen Büro- und Labordienst während der gewöhnlichen Arbeitszeiten und einen Pikettdienst. Bei grösseren Ereignissen wird auch ausserhalb der gewöhnlichen Arbeitszeit zusätzliches Personal zur Verstärkung des Pikett-

dienstes aufgeboten. Die Mitarbeitenden der KTA verfassen über ihre Feststellungen und Erkenntnisse einen schriftlichen Bericht und vertreten diesen bei Bedarf in den Verfahren vor den Gerichten als Sachverständige. Sie werden für ihre Aufgaben im In- und Ausland speziell ausgebildet.

Fazit betreffend Zusammenlegung: Die Aufgaben der KTA entsprechen denjenigen des KTD des Kantons Basel-Landschaft. Sie werden jedoch in einer anderen Organisation erfüllt. Bei einer Zusammenlegung müsste die Organisation in mindestens einem Kanton vollständig geändert werden. Die KTA und der KTD haben trotz gleicher Aufgabe in recht vielen Gebieten unterschiedliche Arbeitsweisen.

Aus der Sicht der Gerichte ist von grösster Bedeutung, dass im Interesse der Rechtsprechung in jedem Fall eine sorgfältige und rasche Ermittlungsarbeit im Strafverfahren sichergestellt werden kann. Dies gilt in besonderem Masse für wissenschaftliche Untersuchungen, wie sie u.a. von der Kriminaltechnischen Abteilung (KTA) der Staatsanwaltschaft durchgeführt werden, da solchen in der heutigen Zeit bei der Beweiswürdigung jeweils eine grosse Bedeutung zukommt. Die KTA des Kantons Basel-Stadt leistet nach Auffassung des Präsidiums des Appellationsgerichts gute Arbeit. Dieser Standard sollte durch organisatorische Massnahmen nicht beeinträchtigt werden.

### **3. Standort /strukturelle Eingliederung (Unterstellung)**

Die KTA Basel-Stadt ist mit dem Kriminalkommissariat und den übrigen Abteilungen der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt an einem Standort an der Binningerstrasse vereint. Dadurch sind die engen Kontakte zwischen den ermittelnden Kriminalisten und Staatsanwältinnen und Staatsanwälten mit den Kriminaltechnikern gewährleistet. Der KTD ist bei der Kantonspolizei des Kantons Basel-Landschaft angesiedelt, was wiederum den engen Austausch zur Kantonspolizei gewährleistet.

Fazit betreffend Zusammenlegung: Eine Zusammenlegung würde eine Änderung der Strukturen und der Standorte voraussetzen. Bei einer Verlegung der KTA zum KTD nach Liestal würde der Effizienzgewinn aus dem direkten Kontakt von Ermittlern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zu den Kriminaltechnikern aufgegeben. Dieser Verlust liesse sich auch mit der allenfalls möglichen minimalen Effizienzsteigerung durch die Zusammenlegung untergeordneter Spurendatenbanken (vgl. unten Ziff. 5) in keiner Weise ausgleichen.

### **4. Personal**

Angesichts der Belastungslage durch Pikett-, Büro- bzw. Labordienst einerseits und dem Umstand, dass nebst ausbildungs-, krankheits- und ferienbedingten Absenzen auch die Piketteinsätze in der Regel zeitlich zu kompensieren sind, ist der Personalbestand der KTA minimal und zwingt diesen strenge Prioritäten zu setzen. Beim KTD des Kantons Basel-Landschaft ist die Situation vergleichbar.

Fazit betreffend Zusammenlegung: Angesichts der Zentrumsfunktion und der höheren Kriminalitätsdichte des Kantons Basel-Stadt ist anzunehmen, dass bei einer Zusammenlegung Diskussionen entstehen würden über die proportionale Inanspruchnahme des neuen, zusammengelegten Dienstes. Um eine anteilmässige Nutzung durch beide Kantone sicherzu-

stellen müsste politisch ein indexierter Finanzierungsschlüssel gefunden werden, welcher der unterschiedlichen Beanspruchung durch die beiden Kantone gerecht wird.

### **5. Kompetenzen, Material, Erkenntnistransfer**

Wie bereits einleitend ausgeführt, basiert die Kriminaltechnik auf verschiedenen Disziplinen, beispielsweise der Daktyloskopie, Fotografie, Formspuren, Schusswaffen, Urkundenanalyse etc. einige dieser Disziplinen müssen wegen ihrer qualitativen und quantitativen Bedeutung in der so genannten Grundversorgung angeboten werden, andere lediglich als Spezialität. Die Konkordatsbehörde des Polizeikonkordats der Nordwestschweiz hat 1997 den Auftrag erteilt, die Schaffung eines oder mehrerer kriminaltechnischer Kompetenzzentren zu prüfen, um eine Effizienzsteigerung zu erreichen, Synergien zu nutzen und Kosten zu senken. Dabei wurde geprüft, ob und allenfalls welche Spezialitäten zusammengelegt werden könnten. Dabei hat sich gezeigt, dass die fünf Kantone des Konkordats (AG, BE, BL, BS, SO) in Bezug auf die Grundversorgung unterschiedliche Ansprüche haben und die zentrale Bearbeitung von Spezialdisziplinen nicht zwingend eine Effizienzsteigerung sondern im Gegensatz zu den Erwartungen gar eine Kostenerhöhung zu Folge hat. Deshalb hat die Konkordatsbehörde den Auftrag Ende 2004 als erledigt abgeschrieben. In diesem Zusammenhang wurde auch klar, dass nicht jeder Kanton alle Spezialgebiete abdecken und entsprechendes Personal ausbilden muss, sondern vermehrt auch die Dienste der Partnerkantone in Anspruch genommen werden können. Die KTA verzichtete beispielsweise darauf, Spezialisten auszubilden in Handschriftenanalyse, in der Herstellung von Phantombildern sowie in der Metallbedampfung von Spuren. Das für die Grundversorgung nötige Material muss hingegen ohnehin jederzeit zur Verfügung stehen. Einsparungen sind hier kaum möglich. Angesichts der grossen Bedeutung von kantonal und national grenzüberschreitender Kriminalität kommt vor allem dem Transfer von Daten eine grosse Bedeutung zu. Es ist entscheidend, dass der Zugriff auf Spurendaten jederzeit möglich ist. Quantitativ und qualitativ stehen dabei Fingerabdrücke und DNA-Profile an erster Stelle, aber auch Schusswaffenspuren sind von Bedeutung. Solche Daten sind über die entsprechenden eidgenössischen Datenbanken bzw. bezüglich Schusswaffenspuren beim Wissenschaftlichen Dienst der Stadtpolizei Zürich erhältlich.

Fazit betreffend Zusammenlegung: Dort, wo die Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus möglich und sinnvoll erscheint, wird sie - jedenfalls in den wichtigen Bereichen - bereits praktiziert. Ob und allenfalls in welcher Form die Zusammenarbeit in weiteren Gebieten möglich und sinnvoll ist, wird laufend geprüft. Insbesondere im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung und Nutzung von Spurendatenbanken werden gesamtschweizerische Lösungen angestrebt. Bikantonale Zusammenschlüsse sind wegen der geringen Zahlen kaum erfolgsversprechend.

### **6. Kosten**

Am stärksten zu Buche schlagen bei der KTA die Personalkosten. Ein Abbau der Personalressourcen hätte wie ein Verzicht auf die Anstellung und Ausbildung kriminaltechnischer Spezialisten unmittelbare Folgen auf die Leistung der KTA. Im Zusammenhang mit den schweizweiten Bestrebungen zur Zertifizierung von kriminaltechnischen Diensten zum Zwecke der Qualitätssicherung werden kurz- und mittelfristig beträchtliche Kosten entstehen. Um diese Kosten einzudämmen wird intensiv mit anderen Kantonen Kontakt gesucht, die dies-

bezüglich bereits fortgeschritten sind. Es bestehen entsprechende Kontakte zum KTD des Kantons Basel-Landschaft. Damit wird den Überlegungen und Bedenken der Anzugsteller in Bezug auf diese Frage bereits Rechnung getragen.

Fazit betreffend Zusammenlegung: Es ist nicht ersichtlich, dass durch eine Zusammenlegung der KTA mit dem KTD des Kantons Basel-Landschaft Personal- oder Materialkosten eingespart werden könnten. Hingegen müssten die Lohnunterschiede zwischen den beiden Partnerkantonen ausgeglichen werden. Geschähe dies auf der Stufe der niedrigeren Löhne, bestünde die Gefahr der Abwanderung von Fachexperten. Hinsichtlich der Zertifizierung mit dem Ziel der Qualitätssicherung arbeiten die beiden Dienste bereits zusammen.

### **7. Gesamtwürdigung**

Nach Prüfung aller relevanten Faktoren ist festzuhalten, dass keine Gründe, die für eine Zusammenlegung des KTA mit dem KTD des Kantons Basel-Landschaft ersichtlich sind. Bezüglich der Kosten ist eher eine Erhöhung als eine Reduktion zu erwarten und hinsichtlich der Effizienz werden bereits heute die Möglichkeiten der Zusammenarbeit, wo immer dies sinnvoll ist, genutzt. Organisatorisch und strukturell würde sich eine partnerschaftliche Lösung im Vergleich zu heute aufgrund der längeren, bikantonalen Entscheidungswege nachteilig auswirken.

Es ist den Ausführungen des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft zum gleich lautenden Postulat beizupflichten, dass die im Anzug angeführten Vorteile einer Zusammenlegung nur auf den ersten Blick überzeugend klingen, einer genaueren Prüfung jedoch nicht Stand halten. Die Schwierigkeiten einer Fusion und der Aufwand für Planung und Realisierung wären beträchtlich und würden den durch den Wert der Änderung nicht aufgewogen.

### **Antrag**

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Zusammenlegung der kriminaltechnischen Dienste der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Dr. Robert Heuss  
Staatschreiber