



An den Grossen Rat

24.0962.01

JSD/P240962

Basel, 3. Juli 2024

Regierungsratsbeschluss vom 2. Juli 2024

Ausgabenbewilligung und Nachtragskredit für das Programm «Reorganisation Strafverfolgung (ReoS)»

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage.....	3
3. Programm «Reorganisation der Strafverfolgung ReoS» und Initialisierungsphase.....	3
4. Mittelverwendung.....	4
5. Finanzielle Auswirkungen	5
6. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	5
7. Antrag.....	6

1. Begehren

Mit diesem Antrag beantragen wir für die Initialisierungsphase des Programms «Reorganisation der Strafverfolgung ReoS» (nachfolgend Programm ReoS) eine Ausgabenbewilligung in der Höhe von 1'130'000 Franken sowie einen Nachtragskredit in der Höhe von 540'000 Franken gemäss § 15 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012, da diese Mittel nicht im Budget 2024 eingestellt sind.

2. Ausgangslage

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 heute durchgängig von der Staatsanwaltschaft geleitet.

Am 14. Juni 2023 hat der Grosse Rat die Motion Messerli und Konsorten betreffend «Ausgliederung der Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft» dem Regierungsrat zur Erfüllung überwiesen. Die Motionäre gehen davon aus, dass die neu entstehende Aufgabenteilung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft dazu führen wird, dass beide Organisationen ihren jeweiligen Kernaufgaben besser nachkommen können. Speziell ein besseres Zusammenspiel zwischen Sicherheits- und Kriminalpolizei wird, aus Sicht der Motionäre, einen sicherheitspolitischen Mehrwert haben.

Da zum Zeitpunkt der Überweisung der Motion eine ordentliche Eingabe für das Budget 2024 nicht mehr möglich war, werden die finanziellen Mittel für die Initialisierungsphase im laufenden Jahr per Nachtragskredit beantragt.

3. Programm «Reorganisation der Strafverfolgung ReoS» und Initialisierungsphase

Ein aufwändiger Systemwechsel nach über 90 Jahren macht nur dann Sinn, wenn ihm eine gesamtheitliche Analyse zu Grunde gelegt wird, die auch künftige Ansprüche an eine effiziente Strafverfolgung berücksichtigt.

Die Abteilung Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft herauszulösen und in die Kantonspolizei zu integrieren, stellt eine komplexe Herausforderung dar. Sowohl bei der Kantonspolizei als auch bei der Staatsanwaltschaft muss ein grösserer Change-Prozess initiiert und viele Mitarbeitende intensiv geschult werden. Für beide Organisationen bedeutet eine umfassende Reorganisation grosse personelle und organisatorische Herausforderungen. Schliesslich sind 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.

Dazu gehört unter anderem, dass die aktuell von der Kriminalpolizei getätigten staatsanwaltschaftlichen Untersuchungshandlungen durch die neu zu organisierende Staatsanwaltschaft verantwortet werden. Unter Beachtung sämtlicher Vorgaben der Schweizerischen Strafprozessordnung müssen die gesetzlichen Grundlagen der Strafverfolgung im Kanton neugestaltet werden. Entsprechend müssen sowohl die Staatsanwaltschaft als auch die Kantonspolizei weiterentwickelt, Prozesse und Abläufe neu aufgesetzt und entsprechende Ressourcenallokationen angepasst werden.

Die Motion fordert Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei ausserdem in einer Zeit heraus, die durch bestehende Realitäten und durch vorgegebene Veränderungsprojekte bereits äusserst belastet ist: Gesellschaftliche Entwicklungen und steigende strafprozessuale Anforderungen haben in den vergangenen Jahren zu strukturellen Überlastungen beider Institutionen geführt. Anzeichen dafür sind die seit Jahren bekannte hohe Falllast der Staatsanwaltschaft und der Unterbestand der Kantonspolizei, die die aktuellen Möglichkeiten einschränken. Mit Justitia 4.0 (Digitalisierung der Schweizer Justiz auf allen Ebenen) steht ausserdem die anspruchsvolle Umsetzung des vom Bund vorgegebenen umfassenden Projekts an. Die in der zweiten Jahreshälfte 2023 definierte Programmorganisation für die laufende Initialisierungs-/Abklärungsphase festgelegt. Verschiedene Fachgruppen sind bereits daran, Grundlagen, Handlungsfelder, Zusammenhänge, Schnittstellen und Optionen sichtbar zu machen, damit im Anschluss die nötigen Veränderungsprojekte lanciert werden können.

Um all diesen Voraussetzungen Rechnung zu tragen und um weitere zukunftsweisende Weichenstellungen der Strafverfolgung einzubeziehen, wurde das Programm ReoS» ins Leben gerufen. Die Departementsvorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements ist die Auftraggeberin des Programms. Als Basis für diese Weichenstellung wird eine umfassende Auslegeordnung und Analyse derjenigen Bereiche vorgenommen werden, die die Strafverfolgung heute oder künftig ausmachen. Ausgehend vom Status quo und einer Beschreibung des zu erreichenden Sollzustands, werden gemischte Teams (Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei) mit unterschiedlichen Schwerpunkten mögliche Optionen unter Einbezug aller Konsequenzen und inkl. ihrer Kostenfolgen beschreiben, beurteilen und gewichten. Während der 2024 laufenden Initialisierungsphase des Programms ReoS wird die Grundlage gelegt für die Entscheidung, welche konkrete Option realisiert werden soll. Dazu gehört auch die Abgrenzung von Themenbereichen, die im Rahmen des Programms ReoS nicht angegangen werden.

4. Mittelverwendung

In der Initialisierungsphase wird eine umfassende Analyse erstellt, auf deren Grundlage die Motion Messerli in seiner ganzen Komplexität und unter Berücksichtigung aktueller und künftiger Herausforderungen an die Strafverfolgung umgesetzt werden soll.

Wie unter Ziffer 3 ausgeführt, startet das Programm ReoS in einer für die betroffenen Stammorganisationen an sich kritischen Zeit. Die Unterstützung der Organisationen während der Initialisierungsphase muss daher möglichst zielgerichtet und ressourcenschonend erfolgen. Zu einer in dieser Form noch nicht vertrauten Zusammenarbeit kommt hinzu, dass nicht alle beteiligten Organisationen bezüglich Programm-/Projektarbeiten gleich erfahren sind. Die Unterstützungsbedürfnisse müssen daher unterschiedliche Aspekte berücksichtigen:

- Um die fachliche Aussensicht bereits während der Initialisierungsphase möglichst direkt einzubeziehen, konnte ein externer Fachexperte gewonnen werden. Er vereint auf ideale Weise Kompetenzen bezüglich der Organisation der Strafverfolgung und der Ermittlung in einem anderen Kanton mit einer breiten Projektleitungserfahrung.
- Ein «unparteiischer» Prozess- und Entwicklungsexperte unterstützt Schlüsselpersonen der Stamm- und Programmorganisationen dabei, sowohl eigene als auch gemeinsame Entwicklungen im Auge zu behalten. Eine kritische Aussensicht ermöglicht es, schnell reagieren und anpassen zu können, wenn der gemeinsame Fokus auf eine effiziente Strafverfolgung aufgrund von organisationsbezogenen Eigeninteressen in den Hintergrund tritt.
- Ein kritischer Erfolgsfaktor des Programms ReoS ist die interne Kommunikation. Um zum Abschluss der Initialisierungs- und zu Beginn der Umsetzungsphase alle Mitarbeitenden aller Stammorganisationen ins Boot zu holen, sind spezielle Anstrengungen nötig. Aktuell ist vorgesehen, ein gemeinsamer Event aller Organisationen durchzuführen. Um einen erfolgreichen Anlass dieser Grössenordnung (bis zu 2'000 Personen) konzipieren und durchführen zu können, brauchen die Programmleitung und die Programm-/Projektverantwortlichen der Stammorganisationen spezialisierte Unterstützung.

Der Koordinationsaufwand zwischen den Stammorganisationen (Departement, Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei) und ihren Vertreterinnen/Vertretern in den unterschiedlichen Teams ist erheblich. Während den ersten Monaten der Initialisierungsphase wurden die unterstützenden IT-Massnahmen maximal ausgeschöpft. In der zweiten Jahreshälfte 2024 soll die Programmleiterin sich aufgrund der administrativen Unterstützung des Programmoffice auf ihre Kernaufgaben (Programmleitung, programmbezogene Vernetzung und Kommunikation nach innen und nach aussen, Organisationsentwicklung über das Gesamtprogramm und innerhalb der Stammorganisationen) konzentrieren können.

Sobald nach Abschluss der Initialisierungsphase (Ende 2024/Anfang 2025) feststeht, welches Modell erarbeitet und wie die Umsetzungsphase organisiert werden soll, wird dem Grossen Rat ein Zwischenbericht vorgelegt. Darin werden einerseits die geplanten Inhalte mit den entsprechenden Kostenfolgen und andererseits die Beiträge der Stammorganisationen zugunsten des Programms ReoS ausgewiesen werden. Dabei handelt es sich in erster Linie um Personalressourcen, die zur Verfügung gestellt werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die zusätzlichen finanziellen Kosten für die Initialisierungsphase des Programms ReoS für das Jahr 2024 belaufen sich auf 540'000 Franken. Die Kosten fallen im Wesentlichen für externe Unterstützung und die Löhne für die Programmleiterin sowie das Programmoffice an. Für das Jahr 2025 ist anzunehmen, dass – bis auf weniger Veranstaltungen und ein Programmoffice, das mit zwölf anstatt sechs Monaten budgetiert wurde – identische Programmausgaben wie 2024 anfallen. Die Kostenfolgen ab 2026 werden nach Abschluss der Initialisierungsphase dargelegt und gemäss den ordentlichen Regeln beantragt werden können.

Der grosse zusätzliche Aufwand für die Mitarbeitenden, die sich in den verschiedenen Steuerungs- und Fachgruppen engagieren, wird in der Initialisierungsphase von den Stammorganisationen getragen. Die detaillierte Kostenaufstellung für die beantragten Ausgaben ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Bereich	2024	2025	Summe
Externe Unterstützung	240'000	240'000	480'000
Veranstaltungen	15'000	10'000	25'000
Kommunikation	10'000	10'000	20'000
IT-Lizenzen	6'000	6'000	12'000
Löhne Programmleitung und Programmoffice	269'000	324'000	593'000
TOTAL	540'000	590'000	1'130'000

Über die Summe von 1'130'000 Franken ist eine Ausgabenbewilligung, für die Tranche 2024 ist zusätzlich ein Nachtragkredit nach § 15 FHG erforderlich.

6. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Bericht gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz, SG 610.100) überprüft.

7. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme der nachstehenden Beschlussentwürfe.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwürfe Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Ausgabenbewilligung für das Programm «Reorganisation Strafverfolgung (ReoS)»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Für die Initialisierungsphase des Programms «Reorganisation der Strafverfolgung ReoS» werden Ausgaben in der Höhe von Fr. 1'130'000 zu Lasten der Erfolgsrechnung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Grossratsbeschluss

Nachtragskredit Nr. für das Programm «Reorganisation Strafverfolgung (ReoS)»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Für die Initialisierungsphase des Programms «Reorganisation der Strafverfolgung ReoS» wird für das Jahr 2024 ein Nachtragskredit in der Höhe von Fr. 540'000 bewilligt (Justiz- und Sicherheitsdepartement, Dienststelle Generalsekretariat, Fr. 269'000 Kostenartengruppe 30 Personalaufwand und Fr. 271'000 Kostenartengruppe 31 Sach- und Betriebsaufwand).

Dieser Beschluss ist zu publizieren.