



An den Grossen Rat

23.1074.02

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
Basel, 3. Oktober 2024

Kommissionsbeschluss vom 2. Oktober 2024

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

zum Ratschlag

betreffend

**Nutzung des technologischen Fortschritts zwecks Steigerung der
Qualität der Polizeiarbeit Basel-Stadt**

und

**Beschaffung eines Virtual Reality-Systems und von vier Ganzkörper-
perscannern**

Inhalt

1. AUSGANGSLAGE.....	3
2. VORGEHEN DER KOMMISSION	3
2.1 Eintreten und Schlussabstimmung	3
2.2 Erwägungen der Kommission	3
2.2.1 Virtual Reality-System	3
2.2.1.1 Ist-Zustand	3
2.2.1.2 Haltung der Regierung	4
2.2.1.3 Haltung Kommission	5
2.2.2 Ganzkörperscanner	9
2.2.2.1 Ist-Zustand	9
2.2.2.2 Haltung Regierung	9
2.2.2.3 Haltung Kommission	10
3. ANTRAG	10
Beilagen	
– Entwurf Grossratsbeschluss I	12
– Entwurf Grossratsbeschluss II	13

1. Ausgangslage

Mit seinem Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat,

- 1) für die **Beschaffung und den Betrieb eines Virtual Reality (VR)-Systems** für die Kantonspolizei Basel-Stadt Investitionskosten in Höhe von 2.0 Mio. Franken und jährlich wiederkehrende Ausgaben in Höhe von 620'000 Franken

sowie

- 2) für die **Beschaffung von vier Ganzkörperscannern** für die Kantonspolizei Basel-Stadt Investitionskosten in Höhe von insgesamt 1.3 Mio. Franken, Schulungskosten in Höhe von 40'000 Franken sowie wiederkehrende Betriebskosten in Höhe von 30'000 Franken im Jahr 2025 und 86'500 Franken in den Folgejahren

zu bewilligen.

Der Regierungsrat sieht in der Digitalisierung, als eines der Schwerpunkte für die laufende Legislatur, einen Schlüsselfaktor für die Entwicklung des Kantons. Um der fortschreitenden technischen Entwicklung, der stetigen Professionalisierung im Interventionswesen, der generell zunehmenden Komplexität der Ereignisse sowie den veränderten Erwartungen der Bevölkerung gerecht werden zu können, sei ein zunehmend vernetztes Denken und Handeln der Interventions- und Einsatzdienste bei der Einsatzbewältigung erforderlich. Der Einbezug neuer technologischer Möglichkeiten erlaube zum einen eine Steigerung der Effizienz der Polizeiarbeit und der Arbeitgeberattraktivität sowie zum anderen eine eingriffsärmere Ausgestaltung polizeilicher Massnahmen hinsichtlich der Grundrechte.

Der Grosse Rat überwies das Geschäft an seiner Sitzung vom 13. September 2023 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung.

2. Vorgehen der Kommission

Die JSSK befasste sich an insgesamt 3 Sitzungen (6. März, 17. April, und 5. Juni 2024) mit der Vorlage. Am 6. März 2024 fand eine Einführung in die Vorlage durch die Vorsteherin des JSD, Regierungsrätin Stephanie Eymann, den Generalsekretär JSD, Martin Ritschard, den Leiter Hauptabteilung Logistik JSD, Matthias Stähli, sowie den Leiter Finanzen und Controlling JSD, Daniel Höin, statt. Auch die weitere Beratung wurde durch die Vertretung des JSD begleitet.

2.1 Eintreten und Schlussabstimmung

Die Kommission **trat stillschweigend** auf die Vorlage **ein**.

In der **Schlussabstimmung** beschloss die Kommission

- mit **6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung**, den **Beschlussentwurf I zur Beschaffung von VR-Systems**

sowie

- **einstimmig mit 12 Stimmen** den **Beschlussentwurf II zur Beschaffung von vier Ganzkörperscannern**

dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.2 Erwägungen der Kommission

2.2.1 Virtual Reality-System

2.2.1.1 Ist-Zustand

Die aktuell von der Kantonspolizei genutzten Trainingsgelände für die taktischen Einsatzausbildungen befinden sich im Oberbaselbiet und im Kanton Aargau, was mit langen

Reisezeiten und einem grossen personellen, materiellen sowie finanziellen Aufwand verbunden ist. Nebst dem Risiko eines Gewöhnungseffekts bei den bestehenden «analogen» Übungsanlagen, sind die Übungsszenarien aus Ressourcen- und Sicherheitsgründen oftmals nur bedingt realistisch.

2.2.1.2 Haltung der Regierung

(Ratschlag S. 3f.)

Nebst dem grossen personellen, materiellen sowie finanziellen Aufwand sind für den Regierungsrat die langen Abwesenheiten von Teilnehmenden und InstruktorInnen und Instruktoren, insbesondere auch mit Blick auf den aktuellen Unterbestand der Kantonspolizei, von besonderer Relevanz. Nebst einer Ressourcenoptimierung sollen mit der Einführung eines VR-Systems «komplexe und gefährliche Situationen trainiert und im Endeffekt die Qualität der polizeilichen Ausbildung sowie der Einsätze im Ernstfall gesteigert werden».

Die auf einer interaktiven und virtuellen Umgebung basierende Technik, die vom Computer in Echtzeit generiert wird, biete eine Vielzahl von Möglichkeiten des Einsatzes im Kontext von Ausbildungen und Trainings. Genannt werden insbesondere folgende Arten der Ausbildung, die inhaltlich gleichbleibend digitalisiert abgelöst bzw. ergänzt werden sollen: Einsatztraining VR (ETSVR), Lagesimulation VR (SimLab), taktische Einsatzmedizin (MEDIC) und Assessment von Anwärterinnen und Anwärtern für die Polizeischule.

VR-Systems

- ermögliche im Sinne einer primär qualitativen Nutzung eine *intensivere Ausbildung*, die ein realitätsnahes Erleben einer Situation erlaubt;
- biete eine *ungewohnte Umgebung* für die Beübung der taktischen Einsatzausbildung (z.B. lebensbedrohliche Einsatzlagen), die im Verband bis dato nur auf Armee-Trainingsgeländen geübt werden können;
- erlaube die Simulation von *Grossereignissen*, was bis dato überhaupt nicht möglich sei;
- erhöhe die *Arbeitgeberattraktivität* sowohl für die Mitarbeitergewinnung als auch für die Mitarbeitererhaltung;
- steigere durch die realitätsnahe Ausbildung die *Sicherheit* der Polizeimitarbeitenden im Einsatz und trage damit letztlich auch zur Sicherheit der Bevölkerung bei.

Opportunitätsgewinne sieht der Regierungsrat im Vergleich zu heute in den kürzeren Wegen. VR-Systems könne vor Ort in einem bestehenden Gebäude (Ausbildungszentrum der Kantonspolizei an der General Guisan-Strasse) betrieben werden. Die Möglichkeit der kurzfristigen Durchführung von Ausbildungssequenzen erhöhe auch die Flexibilität. Durch ein besseres Assessment können zudem die kognitiven Fähigkeiten sowie die Stressresistenz unter Einsatzbedingungen der Anwärterinnen und Anwärter bereits vor Beginn der Polizeischule getestet und mit anderen Teilnehmenden verglichen werden.

Insgesamt geht der Regierungsrat davon aus, dass durch die intensivierte und qualitativ gesteigerte Ausbildung das Risiko von Fehleinschätzungen der Polizistinnen und Polizisten im Ereignisfall sinken, sich die Fehlerquote in Ausnahmesituationen (z.B. Schiessen/Nichtschliessen oder geringe Eigengefährdung durch korrektes taktisches Verhalten) verbessern werden und im Umkehrschluss davon ausgegangen werden könne, dass der Erfolg von lebensrettenden Massnahmen durch die Kantonspolizei steigen werde.

Im Sommer 2022 lancierte die Polizeitechnik und -informatik Schweiz (PTI), in deren Organen auch die Kantonspolizei Basel-Stadt Mitglied ist, das Projekt PolVR, wonach 2023 für alle Mitglieder des PTI sowie alle Polizeikorps, das Bundesamt für Polizei, das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit und Weitere eine Submission für VR-Systeme durchgeführt werden soll. Der Kanton Basel-Stadt beteiligt sich seit Beginn am Projekt der PTI. Die Teilnahme berge den Vorteil, dass Vorarbeiten durch die PTI und Evaluationen in den Projekten anderer Korps genutzt werden können. Die Submission und Beschaffung eines Virtual Reality-Systems durch die Kantonspolizei Basel-Stadt soll via das PTI Projekt PolVR erfolgen.

VR-Systems kommen bereits bei der Kantonspolizei Bern und der Stadtpolizei Zürich zur Anwendung.

Auf europäischer Ebene wurde das Horizon-2020 Forschungsprojekt SHOTPROS lanciert, um den Einsatz von VR bei komplexen Krisensituationen zu fördern. In dessen Rahmen werden auf Basis von VR innovative Trainingsverfahren für First Responder in hochriskanten Einsatzsituationen entwickelt.

- Für die Beschaffung eines Virtual Reality-Systems durch die Kantonspolizei Basel-Stadt ersucht der Regierungsrat um Bewilligung der Gesamtkosten in Höhe von 2.6 Mio. Franken.

2.2.1.3 Haltung Kommission

Die Einführung von VR-Systems wurde in der Kommission kontrovers diskutiert.

Die **Befürworter** erachten die Beschaffung als unerlässlich für die Verbesserung der Polizeiarbeit und im Hinblick auf den Unterbestand der Kantonspolizei als logisches Mittel zur Ressourcenoptimierung und Steigerung der Arbeitgeberattraktivität. Auch wenn Softwareanschaffungen gewisse Risiken bergen, sei der Vorteil der Erweiterung der Arbeitsinstrumente für die Einsatzbereitschaft der Polizei eindeutig. Es bringe eine bessere Sicherheit für die Bevölkerung und für die Polizistinnen und Polizisten.

Die **Gegner** hingegen sehen vielfältige Gefahren bei der aus ihrer Sicht fehlenden Qualitätssicherung hinsichtlich der anspruchsvollen Entwicklung von Szenarien und erachten den Zeitpunkt für eine derart hohe finanzielle Investition und die mit einem neuartigen Digitalisierungsprojekt einhergehende nötigen Personalressourcen angesichts der problematischen und noch unklaren personellen und finanziellen Situation hinsichtlich des Polizeikorps als falsch. Das JSD verstehe es zu stark als ein Beschaffungsprojekt und sähe den Aspekt der Organisationsentwicklung, die mit der Digitalisierung einhergehe, zu wenig, was zu vielen ungeplanten Überstunden, z.B. wegen fehlendem Knowhow, führen könnte.

- Die Kommission **stimmte** der Beschaffung eines VR-Systems mit Gesamtkosten in Höhe von 2.6 Mio. Franken **mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung zu**.

Rückfragen, Anliegen, Meinungen und Kritik aus der Kommission

Die **Kommission** setzte sich intensiv mit der Vorlage auseinander und liess sich durch die Verwaltung zusätzlich auch über diverse wissenschaftliche Studien im Zusammenhang mit VR-Systems informieren.

Zum **Stand der Digitalisierung beim JSD** wies die **Verwaltung** darauf hin, dass es nebst der Einführung eines Virtual Reality-Systems, welches den Fokus auf Aus- und Weiterbildung der Polizei lege, auch diverse weitere Digitalisierungsprojekte gebe und nannte als Beispiel das Projekt zur Verbesserung im Kontakt mit den Kunden bei den Einwohnerdiensten.

Was die **Zusammenarbeit mit anderen Kantonen** beim VR-System anbelangt, geht die **Verwaltung** von einer eigenen Auslastung von 72 Prozent aus, so dass 28 Prozent der Kapazität fremdvermietet werden können. Der Vorteil dieser Auslastung gegenüber einer Kooperation mit anderen Kantonen liege in der höheren eigenen Flexibilität hinsichtlich Belegungsfenster und Trainingsort. Zu den möglichen Interessenten für eine Einmietung gehören neben der Kantonspolizei Basel-Landschaft auch das Bundesamt für Zoll und Grenzschutz (BAZG).

Das Projekt wurde angesichts des Eigenbedarfs von lediglich 72 Prozent **aus der Kommission** auch als überdimensioniert kritisiert und die Meinung vertreten, die Kantonspolizei sei aktuell strukturell nicht in der Situation, Angebote für andere Kantone zu schaffen.

Eine **bessere zeitliche Flexibilität** aufgrund von VR-Systemen verortete die **Verwaltung** darin, dass IT grundsätzlich an keine Betriebszeiten gebunden sei und insofern theoretisch auch ein Training bspw. in der Nacht geplant oder auch spontan möglich wäre, wenn im Nachdienst nicht viel los sei. Im Falle eines dringenden Einsatzes fiele der Termin, im Unterschied zu heute, ohne weitere Kostenfolgen dahin.

Aus der Kommission wurden Zweifel an der der Steigerung der **Arbeitgeberattraktivität** durch die Beschaffung von VR-Systems geäussert und die Meinung geäussert, eine solche über andere Mittel wie bspw. Löhne anzugehen.

Die **Departementsvorsteherin** wies auf die verschiedenen Facetten für die Steigerung der Arbeitgeberattraktivität hin. Aktuell würden neben den Anstellungsbedingungen auch die Arbeitsbedingungen Inhouse via die (zum Zeitpunkt der Beratung noch) laufende Analyse zur Personalsituation bei der Kantonspolizei Basel-Stadt untersucht, ohne damit aber eine Priorisierung gegenüber weiteren Massnahmen vornehmen zu wollen. Es sollte auf allen Ebenen versucht werden, à jour zu bleiben und es sei wichtig, den Mitarbeitenden etwas zu bieten, das im Arbeitsalltag unmittelbar zur Anwendung kommen könne und die notwendige Sicherheit gewährleiste.

Die Meinungen, ob das VR-System nicht bereits **Teil der Grundausbildung** bilden und zentral z.B. durch die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch didaktisch und technisch entwickelt und den Polizeikorps zur Verfügung gestellt werden sollte, waren in der **Kommission** geteilt.

Seitens der **Verwaltung** wurde darauf hingewiesen, dass die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH) Polizistinnen und Polizisten im Grundhandwerk (taktisches Verhalten, Schiessen, rechtliche Grundlagen, Ethik etc.) ausbilde. Die Optimierung erfolge dann im entsprechenden Kanton, zumal die Kantone nur bedingt vergleichbar seien. Der Fokus für das vorliegende Projekt liege auf der Weiterbildung von Mitarbeitenden des Polizeikorps, die das Grundhandwerk grundsätzlich schon beherrschen. Mit VR-Systemen soll dieses Modul virtualisiert werden und dadurch Reisen für Weiterbildung weitgehend vermieden werden. Das Zusammengehen von 11 Kantonen bei der Beschaffung von VR-Systemen und dem Austausch der Szenarien bedeute bereits eine gewisse Zentralisierung. Die Entwicklung von Szenarien und die Anwendung soll aber dezentral bleiben, weil es nicht sinnvoll wäre an einem zentral gelegenen Ort einen Bau für die Anwendung von VR-Systemen zu erstellen, fielen damit doch wieder längere Reisezeiten für unter Umständen auch kürzere Module an. Eine Mischung von zentralem, gemeinsamen Denken und Weiterentwicklung – vorerst von 11 Kantonen – und dezentraler Anwendung sei sinnvoll. Das spätere Aufspringen weiterer Kantone sei nicht ungewöhnlich und der oftmals schwierigen Einigung von 26 Kantonen sogar vorzuziehen. Die Vorgehensweise entspreche derjenigen anderer Kantone und der Planung für die nächsten fünf bis sieben Jahre mit einer anschliessenden Nachbeurteilung.

Auch über die **Vorreiterrolle des Basler Polizeikorps** bei der Einführung von VR-Systemen bestand innerhalb der **Kommission** Uneinigkeit.

Einerseits wurde die Meinung vertreten, dass alles darangesetzt werden sollte, der Kantonspolizei vernünftige Arbeitsbedingungen und Arbeitsinstrumente zur Verfügung zu stellen. Ein VR-System biete die Möglichkeit, gerade im Unterbestand sehr viel Zeit einzusparen und damit die Einsatzbereitschaft zu steigern.

Andererseits wurde angesichts der hohen Beschaffungskosten davor gewarnt, dass das anzuschaffende VR-System aufgrund der rasanten Fortschritte in der Technologie aktuell noch sehr teuer und innert kürzester Zeit veraltet sein werde und deshalb zunächst die stärkere Etablierung der Technologie abgewartet werden sollte.

Auch **Qualitätssicherung und –kontrolle** wurden **aus der Kommission** teilweise dahingehend kritisiert, dass eine glaubhafte Vermittlung, wie die Entwicklung der Szenarien und Überprüfung der Szenarien auf ihre Qualität hinsichtlich Didaktik und der Gefahr der Verstärkung von Stereotypen hin erfolgen soll, fehle.

Zu den Fragen aus der Kommission hinsichtlich Programmierung der virtuellen Welten, Qualitätssicherung und inhaltlichen Kontrollen, insbesondere auch mit Blick auf Diversitätssensibilität (z.B. Personenkontrollen von nonbinären Personen, Racial Profiling, allenfalls selber programmierbares äusseres Erscheinen von Tatpersonen) wies die **Verwaltung** darauf hin, dass die Ausschreibung vorgebe, dass jedes Polizeikorps in der Lage sein soll, Szenarien selbstständig zu erstellen. Die Stadtpolizei Zürich arbeite bereits damit. Im Sinne der Effizienz und um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sei vorgesehen, die Szenarien unter den Polizeikorps auszutauschen und sich in Arbeitsgruppen abzusprechen. Grundsätzlich erlaube ein VR-System das Training jeglicher Themen.

Was die Szenarien anbelange, so sei häusliche Gewalt das häufigste und gefährlichste Szenario im Basler Polizeialltag, weil die involvierten Personen und deren Hintergrund, Räumlichkeiten, gefährliche Gegenstände etc. unbekannt seien. Aber auch Fahrzeug- und Personenkontrollen

gehören zum polizeilichen Alltag. Ein VR-System ermögliche bspw. auch die Simulation einer nächtlichen Fahrzeugkontrolle mit schlechter Sicht, das Verwenden einer realen Umgebung (z.B. Marktplatz) oder die Simulation diverser Wohnungsumrisse. Auch biete es, im Gegensatz zum realen Trainingsumfeld, die Möglichkeit andere gefährliche Gegenstände zu verstecken. Für den Umgang mit involvierten Personen können Erfahrungen aus realen Einsätzen in die Übungsszenarien projiziert werden und Sensibilisierungen auf einzelne Wörter oder ganze Sätze trainiert werden, um Eskalationen zu vermeiden. Im «After Action Review» können Handeln und verbale Kommunikation genau analysiert werden. Das heutige Training mit Schauspielerinnen und Schauspielern finde immer im gleichen Raum statt, was den Lerneffekt schnell schmälere. Der Umgang mit Grossereignissen wie bspw. Geiselnahmen und Amokläufen, die jeweils hohe mediale Aufmerksamkeit generieren, sei wichtig, aber die Basics müssen ebenfalls sitzen. Für die tägliche Polizeiarbeit auf der Strasse habe ein VR-System grosses Potenzial, würden Fehler etwa im taktischen Verhalten oder in der Kommunikation doch unerbittlich sichtbar.

Die Ausbildungsteams bestehen aus Profi-Instruktoren, die auch über die Ausbildung zur Fachspezialistin und Fachspezialisten verfügen, und Mitarbeitenden im Aussendienst, die für die Ausbildungstage gemäss Vorgabe der Fachverantwortlichen als Milizinstruktoren aufgebildet werden. Dies, weil das Polizeikorps über zu wenig Profis verfüge aber auch, weil so das aktuelle Wissen von Mitarbeitenden, die die Arbeit auf der Strasse ausüben, in die Ausbildung einfließen könne, zumal diese Erfahrung bei Vollprofis ein Stück weit verlorengehe. Die Qualitätssicherung erfolge in einem gewissen Grade über die Fachspezialisten, allerdings fehlen für die flächendeckende Qualitätssicherung der Ausbildung die wünschenswerten und notwendigen Ressourcen. Auch ein eigentliches Aufsichtsorgan gebe es nicht.

Zur **Veröffentlichung von Szenarien**, wie dies im digitalen Raum zwecks Transparenz und unabhängiger Kontrolle teilweise praktiziert werde, sagte die **Verwaltung**, dass dies nicht vorgesehen sei. Qualitätskontrolle könne nicht stattfinden, indem Trainingseinheiten der Polizei und Szenarien sozusagen als Anleitung in das Netz gestellt werden. Qualitätssicherung werde heute im realen, wo auch Szenarien erstellt werden, auch nicht so praktiziert. Hier müsse eine Grenze zur polizeitaktischen Ausbildung, die eine gewisse Geheimhaltung erfordere, gezogen werden.

Zum **Training mit einem virtuellen Gegenüber** führte die **Verwaltung** aus, dass sich die Technik noch in Entwicklung befinde. Heute werde mit eigens hierzu ausgebildeten Mitarbeitenden der Polizei oder mit Schauspielerinnen oder Schauspielern trainiert, die auf Aussagen des Gegenübers situativ reagieren können. Es sei sehr eindrücklich zu sehen, wie agiert werde, wenn solche Szenarien durch VR-Systeme aufgezeichnet werden.

Aus der Kommission wurde die Frage nach dem **quantitativen Nutzen** von VR-Systemen aufgeworfen und um entsprechende wissenschaftlichen Studien gebeten.

Die **Verwaltung** wies darauf hin, dass sich VR noch in Entwicklung befinde und im Polizeibereich als Ergänzung zur Ausbildung genutzt werde. Als Beispiel für den quantitativen Nutzen wurde das Schiessstraining angeführt. Mit einem VR-System könnte allenfalls das viermal pro Jahr zu absolvierende physische Schiessstraining im Schiesskeller mittel- bis langfristig auf zweimal im Jahr reduziert werden und das restliche Training digital erfolgen. Damit könnte Mobilität für theoretisch 600 Polizistinnen und Polizisten und der zeitliche Aufwand von einem halben Tag eingespart werden. Noch mehr Ausbildung und Training sei aufgrund der zeitlich begrenzten Ressourcen nicht möglich. Primär müsse die Grundversorgung gewährleistet werden.

Die Verwaltung sieht die Chance von VR-Systemen vorwiegend in der Nutzung gewisser Synergien und in der Optimierung. Möglicherweise brauche es auch nicht mehr so viel Taktik-Ausbildung wie heute, so dass Verschiebungen zwischen den einzelnen Bereichen erfolgen könnten. Ev. können mit Modulen mehrere Fertigkeiten zusammen trainiert werden. Etwas Neues einzuführen und noch mehr Ausbildungsstunden zu generieren, sei nicht die Meinung, vielmehr gehe es um die Justierung des Programms. Wo es um die Sicherheit und Schulung der Polizei gehe, sollten allerdings keine Abstriche gemacht werden.

Für den quantitativen Nutzen verwies die **Verwaltung** auf nachfolgende **Publikationen** und führte dazu aus:

- mit dem Ansatz aus der Studie "*xHits: An Automatic Team Performance Metric for VR Police Training*" von Uhl et al. des Austrian Institute of Technology (AIT) konnten relevante Merkmale eines Teamerfolgs ermittelt und anhand der in VR verfolgten Daten quantifiziert werden. Dies ermöglichte einen Hinweis darauf, ob ein Team unter- und oder überfordert ist, was eine automatische Verfolgung des Fortschritts nach mehreren Trainingseinheiten ermöglicht. Die Methodik könne auf Einzelpersonen und verschiedene Bereiche ausgeweitet werden.
- die Veröffentlichung von Alexandra D. Kaplan et al. der University of Central Florida, Orlando, USA mit dem Titel "*The Effects of Virtual Reality, Augmented Reality and Mixed Reality as Training Enhancement Methods: A Meta-Analysis*" komme zum Schluss, dass Training in erweiterten Realitäten als Trainingsmechanismus ebenso effektiv ist, wie allgemein akzeptierte Methoden. Der Mehrwert liege in Schulungen unter Umständen, die durch herkömmliche Methoden aus Kosten- und/oder Sicherheitsgründen nicht möglich sind.
- Die Veröffentlichung von Laura Giessing, Universität Heidelberg, DE unter dem Titel "*The Potential of Virtual Reality for Police Training Under Stress: A Swot Analysis*" unterstreiche die Argumentation der Regierung für eine Einführung von VR-Systemen.

Zur Frage nach den **Auswirkungen der Gamification** auf die realen Interaktionen und entsprechenden wissenschaftlichen Studien verwies die **Verwaltung** auf nachfolgende **Publikation** und führte dazu aus:

- *Transfer of training - Virtual reality training with augmented multisensory cues improves user experience during training and tasks performance in the real world* (Cooper et al., University of Liverpool, United Kingdom) befasse sich nicht mit Polizeitraining im Speziellen, sondern mit den Auswirkungen von VR-Training auf die Realität im Allgemeinen.

Zu den **Erfahrungen anderer Polizeicorps** verwies die **Verwaltung** auf die Stadtpolizei Zürich, die im Jahre 2019 mit VR-Systemen angefangen habe und insofern eine Vorreiterrolle einnehme, sowie auf die Kantonspolizei Bern:

- Aus dem Bericht *Virtual Reality bei der Stadtpolizei Zürich (Pilot aus dem Jahr 2020)* inkl. Auszüge aus dem Bericht *VR/IE Universität Amsterdam* gehe hervor, dass der Einsatz von VR-Systemen sinnvoll sei. Zur *Evaluation Kantonspolizei Bern Pilot VR*, für die keine Freigabe erfolgt sei, könne zusammengefasst gesagt werden, dass 90 Prozent der Teilnehmenden VR-Systeme sinnvoll fanden und Potential in der Weiterentwicklung des Systems sahen.

Hinsichtlich der **finanziellen Auswirkungen** führte die **Verwaltung** aus, dass die geschätzten Investitionskosten von 2 Mio. Franken auf der Richtpreisofferte der Firma Refense, die auch von der Stadt Zürich mandatiert wurde, basiere. Die angebotenen Sensoren seien alle in etwa vergleichbar teuer.

Weil sich die Technik im Laufe der Jahre ersetzen werde, werde von einer **Nutzungsdauer** von ca. 5 Jahren ausgegangen. Bei einer Investition von 2 Mio. Franken ergeben sich bei einem Zinssatz von 3 Prozent Kapitalkosten von 432'000 Franken pro Jahr.

Basierend auf dem Ist-Bestand von 653 Mitarbeitenden im Juli 2023 sei für die Berechnung der **Betriebsstunden** eine Simulation erstellt worden. Ausgehend von jährlich rund 10'000 virtuellen Ausbildungsstunden ergeben sich unter der Voraussetzung, dass gleichzeitig sechs Mitarbeitenden am Training teilnehmen, 1'700 Betriebsstunden, die zu einer Auslastung von 72 Prozent führen. Eine Stunde Betrieb koste für 6 Personen rund 500 Franken, so dass die Ausbildungskosten für eine Person unter 100 Franken pro Stunde liegen. Die restlichen Kapazitäten können für Fremdvermietung bspw. an andere Polizeicorps oder andere Bereiche innerhalb des Departements, wie z.B. Sanität, genutzt werden.

Die Ausbildung sei gegenüber der traditionellen, «analogen» Ausbildung nicht günstiger, letztlich aber viel effizienter und flexibler, weil mit VR-Systemen auch die Möglichkeit bestehe, nachts zu trainieren und damit auch spontan auf den Betrieb auf der Strasse zu reagieren. Ausbildungstage, die aufgrund der aktuellen Lage abgesagt werden müssen, können nicht mehr nachgeholt werden und die Kosten fallen dennoch an. Durch das Entfallen der Mieten von den Trainingsplätzen könnten jährlich rund 50'000 Franken eingespart werden. Letztlich gehe es aber nicht um einen

Ersatz des Bestehenden, sondern um etwas Neues, was zwangsläufig auch zu Zusatzkosten führen werde.

Die Annahme hinsichtlich der Betriebs- und Investitionskosten sei ohne Berücksichtigung des Beschaffungsgesetzes bereits vor etwa zwei Jahren getroffen worden.

Aus der Kommission wurde teilweise kritisiert, dass nicht zuerst ein **Pilotprojekt** durchgeführt werde, könnten damit doch mehr Fakten geschaffen, Erfahrungen hinsichtlich Bedeutung der Verankerung dieses IT-Projektes für die Gesamtorganisation gesammelt werden, was die bedeute, und quantitative Eckwerte zu den zusätzlichen Personalaufwänden geliefert werden. Seitens der **Verwaltung** wurde die Durchführung eines Pilotprojekts nebst dem zusätzlichen Zeiterfordernis auch aus Ressourcen- und Kostengründen als unnötig erachtet. Die Kantonspolizei Bern und die Stadtpolizei Zürich, die beide einen Pilot durchführten, verfügten im Gegensatz zu Basel-Stadt vor Ort über eine private IT-Installation, die sie zur Beübung der Szenarien verwenden konnten. Mitarbeitende des Polizeikorps Basel-Stadt hätten aber die Möglichkeit bekommen, das VR-Systems dreimal in Zürich zu testen. Im Konkurrenzkampf der Polizeikorps hätten Bern und Zürich gegenüber Basel-Stadt bereits einen Vorsprung. Basel-Stadt sollte zu den Top fünf gehören, die schon am Anfang mitmachen. Der Pilot von Zürich und dessen Auswertung seien im Bericht Virtual Reality bei der Stadtpolizei Zürich beschrieben und der Mehrwert klar erkannt worden. Die Kantonspolizei Bern habe 2022 eine Evaluation gemacht und den Mehrwert von VR-Systemen ebenfalls klar bejaht. Es sei nicht ersichtlich, weshalb Basel-Stadt zu anderen Erkenntnissen kommen sollte.

2.2.2 Ganzkörperscanner

2.2.2.1 Ist-Zustand

Bei den Ganzkörperscannern geht es um Personendurchsuchungen im Rahmen von Anhaltungen gemäss § 35 PolG. Sofern die Voraussetzungen von § 45 Abs. 1 PolG erfüllt sind, erfolgt eine Kleider- und Effektendurchsicht auf Gegenstände zur Eigen- und Fremdgefährdung oder auf polizeilich relevante Gegenstände (z.B. Betäubungsmittel, Deliktsgut). Solche Kontrollen sind zeitaufwendig und für alle Beteiligten unangenehm. Auch wenn die Durchsuchung mit grosser Sensibilität und Rücksicht auf den Persönlichkeitsschutz wahrgenommen wird, stellt die heute praktizierte Teilkleiderung einen tiefen Eingriff in die Privat- und Intimsphäre der kontrollierten Person dar.

2.2.2.2 Haltung Regierung

(Ratschlag S. 7.)

Mit der Beschaffung von vier Ganzkörperscannern und der damit einhergehenden Reduktion der notwendigen Entkleidung möchte der Regierungsrat den Schutz der Persönlichkeitsrechte sowie der Intimsphäre verbessern und damit auch § 7 PolG Rechnung tragen, welcher festschreibt, dass zur Erreichung eines polizeilichen Zwecks die am wenigsten belastende Massnahme zu wählen ist. Nebst der Zeitersparnis trägt die beantragte Anschaffung insbesondere auch zur besseren Wahrung der Verhältnismässigkeit und Sicherheit aller Involvierten bei, da Durchsuchungen nur noch in Einzelfällen und zielgerichtet, wenn Auffälligkeiten angezeigt werden, notwendig werden.

Nach Auswertung einer von der Kantonspolizei zur Evaluation der verschiedenen Alternativen zur heute praktizierten händischen Kleider- und Effektendurchsuchung in Auftrag gegebenen Studie kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Millimeterwellen-Technologie, die bei Ganzkörperscannern zur Anwendung kommt, die einzige valide Option sei. Zur Unterstützung der Kontrolle im Falle einer positiven Anzeige des Ganzkörperscanners empfiehlt sie zudem, den zusätzlichen Einsatz eines hochempfindlichen Metalldetektors.

Entsprechend der Empfehlung des Datenschutzbeauftragten sollen die künftig bei der Kantonspolizei einzusetzenden Ganzkörperscanner kein reelles Körperbild visualisieren, sondern mittels einer generischen avatar-ähnlichen Darstellung des Körpers, ohne auslesbare Zwischenspeicherung des Scans, den «auffälligen Bereich», anzeigen. Die vom Scanner

erhobenen Daten werden nur für die Kontrolle der Personen verwendet. Nach Beendigung der Kontrolle wird die Visualisierung gelöscht.

Eine flächendeckende Einführung von Ganzkörper-scannern in sämtlichen Polizeiposten erachtet der Regierungsrat angesichts der teuren Beschaffung als unverhältnismässig und empfiehlt deshalb die Beschaffung von vier semiportablen Ganzkörper-scannern, wovon zwei für die Polizeiwachen Clara und Kannenfeld und zwei weitere in der Gefangenenensammelstelle Waaghof installiert und für Grossveranstaltungen (z.B. Fussballspiele) eingesetzt werden resp. als Ersatzgeräte im Falle von Beschädigungen oder technischen Problemen in den beiden Polizeiwachen zum Einsatz kommen sollen.

- Für die Beschaffung von vier Ganzkörper-scannern für die Kantonspolizei Basel-Stadt ersucht der Regierungsrat um Bewilligung der Gesamtkosten in Höhe von 1.5 Mio. Franken.

2.2.2.3 Haltung Kommission

Die Kommission beurteilt den Einsatz von Ganzkörper-scannern sowohl für Betroffene als auch für die Polizeimitarbeitenden insgesamt als positiv, weil der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte und die Intimsphäre dadurch reduziert werden kann.

- Die Kommission **stimmte** der Beschaffung von vier Ganzkörper-scannern mit Gesamtkosten in Höhe von 1.5 Mio. Franken **einstimmig mit 12 Stimmen zu**.

Rückfragen und Anliegen aus der Kommission

Zum Anliegen **aus der Kommission**, wonach der Einsatz der Ganzkörper-scanner nicht im Belieben der Polizei liege dürfe, die bisherigen Regeln zur Durchführung von Personenkontrollen weiterhin Geltung haben müssen und die Beschaffung von Ganzkörper-scannern aufgrund der Vereinfachung des Prozederes nicht zu mehr Kontrollen führen dürfe, bestätigte die **Verwaltung**, dass nicht von mehr Kontrollen auszugehen sei. Für eine Kontrolle sei der Umstand massgebend, ob eine Person angehalten und in eine Zelle verbracht werden soll. Die Kontrolle diene der Untersuchung, ob nicht selbst- oder drittgefährdende Gegenstände mitgeführt werden.

Ganzkörper-scanner können grundsätzlich immer dann eingesetzt werden, wenn sich die zu durchsuchende Person kooperativ verhalte. Es bestehe allerdings kein Anspruch auf Kontrolle mittels Ganzkörper-scanner, nicht zu Letzt auch aus dem Grund, dass ein Ganzkörper-scanner defekt werden könnte. Da Lieferung und Installation des Ersatzgerätes einige Stunden benötige, müsse die Möglichkeit für eine Durchsuchung nach der heutigen Methode weiterhin offenbleiben.

Heute müsse eine Frau durch eine Frau durchsucht werden, weil in der Regel mehr Entkleidung nötig sei. Mit dem Ganzkörper-scanner reiche, wie am Flughafen, das Ausziehen der Jacke. Für das Abtasten gelten aber immer noch die gleichen gesetzlichen Vorgaben (Frau durch Frau, Mann durch Mann und Transgender gemäss Wunsch der zu durchsuchenden Person, Mann oder Frau). Organische Gegenstände seien im Ganzkörper-scanner sichtbar, ohne dass ein Abtasten nötig sei. Untersuchungen im Körper erfolgen ausschliesslich im Spital via Röntgen. In Körperöffnungen könne mittels Ganzkörper-scanner potentiell gesehen werden, ob dort etwas versteckt sei. Es müsse unterschieden werden, ob der Kontrollgrund bspw. Betäubungsmittelhandel oder ein anderer sei, weil der Fokus je nachdem ein anderer sei. Mehrheitlich gehe es um das Entdecken kleiner Messer, Stichwaffen oder Kordeln, die der Strangulation dienen könnten.

Zur Frage **aus der Kommission**, ob die bestehende **gesetzliche Grundlage** im Polizeigesetz für die Anwendung der Ganzkörper-scanner genüge, führte die **Verwaltung** aus, dass mit den Ganzkörper-scannern ein milderes Mittel eingeführt werde als der heute praktizierte viel intensivere, im Polizeigesetz abgesicherte Eingriff in die Persönlichkeitsrechte, so dass die Kontrolle mittels Ganzkörper-scannern als mildere Massnahme miterfasst sei. Ein weniger weitgehender Eingriff brauche keine höhere Legitimation.

3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen beantragt die JSSK dem Grossen Rat, **Annahme der nachfolgenden Grossratsbeschlüsse I und II**.

Die Kommission hiess vorliegenden Bericht mit Zirkularbeschluss vom 2. Oktober 2024 gut und bestimmte ihre Präsidentin zur Sprecherin.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Barbara Heer
Präsidentin

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss I und II

Grossratsbeschluss I

Nutzung des technologischen Fortschritts zwecks Steigerung der Qualität der Polizeiarbeit Basel-Stadt

Beschaffung eines Virtual Reality-Systems

Vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 23.1074.01 vom 16. August 2023 und in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 23.1074.02 vom 3. Oktober 2024,

beschliesst:

Für die Beschaffung eines Virtual Reality-Systems durch die Kantonspolizei Basel-Stadt werden Gesamtkosten in der Höhe von Fr. 2.6 Mio. bewilligt. Diese Ausgaben teilen sich wie folgt auf:

- Fr. 2.0 Mio. als neue Ausgabe zu Lasten der Investitionsrechnung, Investitionsbereich Informatik.
- Fr. 620'000 jährlich wiederkehrende Ausgaben zu Lasten der Erfolgsrechnung des Justiz- und Sicherheitsdepartements, Dienststelle Kantonspolizei.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er untersteht dem Referendum.

Grossratsbeschluss II

Nutzung des technologischen Fortschritts zwecks Steigerung der Qualität der Polizeiarbeit Basel-Stadt

Beschaffung von vier Ganzkörperscannern

Vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 23.1074.01 vom 16. August 2023 und in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 23.1074.02 vom 3. Oktober 2024,

beschliesst:

Für die Beschaffung von vier Ganzkörperscannern für die Kantonspolizei Basel-Stadt werden Gesamtkosten in Höhe von Fr. 1.5 Mio. bewilligt. Diese Ausgaben teilen sich wie folgt auf:

- Fr. 1'297'000 als neue Ausgabe zu Lasten der Investitionsrechnung, Investitionsbereich Übrige
- Fr. 40'000 für Schulung und jährlich wiederkehrende Betriebskosten in Höhe von Fr. 30'000 im Jahr 2025 und Fr. 86'500 in den Folgejahren zu Lasten der Erfolgsrechnung des Justiz- und Sicherheitsdepartements, Dienststelle Kantonspolizei.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.