



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

## **Geschäftsprüfungskommission**

**An den Grossen Rat**

**12.5181.01**

Basel, 20. Juni 2012

Kommissionsbeschluss  
vom 20. Juni 2012

Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons  
Basel-Stadt

### **Bericht für das Jahr 2011**

zum 178. *Verwaltungsbericht des Regierungsrates*  
zum 165. *Bericht des Appellations-Gerichts über die Justizverwaltung*  
zum 24. *Bericht der Ombudsstelle*  
und über besondere Wahrnehmungen

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Kommission und Auftrag .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Allgemeine Fragen der Oberaufsicht .....</b>	<b>9</b>
Regierungsrätliche Kommissionen.....	9
Rheinwasserverschmutzung .....	10
Basler Kantonalbank .....	12
<b>3 Bemerkungen zum 178. Verwaltungsbericht des Regierungsrates.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 Departementsübergreifende Themen .....</b>	<b>14</b>
Teilzeitarbeit auf Kaderstufe.....	14
Überprüfung der Befangenheit von Kadermitarbeitenden .....	15
Mitwirkung der Quartierbevölkerung in Basel-Stadt.....	16
<b>3.2 Präsidialdepartement.....</b>	<b>18</b>
Abteilung Kultur .....	18
Integration Basel .....	20
Kommission für Entwicklungszusammenarbeit.....	21
Diverses.....	22
<b>3.3 Bau- und Verkehrsdepartement.....</b>	<b>23</b>
Bestattungswesen .....	23
Bau- und Gastgewerbeinspektorat.....	23
Gesundheitliche Belastung der Kehrtrichter.....	24
Diverses.....	25
<b>3.4 Erziehungsdepartement .....</b>	<b>26</b>
Sporthalle St. Jakob .....	26
Schulharmonisierung.....	27
Abteilung Kindes- und Jugendschutz.....	29
Probleme im Heimwesen .....	30
Förderung Berufsbildung.....	31
Diverses.....	32
<b>3.5 Finanzdepartement .....</b>	<b>33</b>
Immobilien Basel-Stadt .....	33
Systempflege.....	34
Quellensteuer .....	34
Diverses.....	35
<b>3.6 Gesundheitsdepartement .....</b>	<b>36</b>
Universitäre Psychiatrische Klinik .....	36
Kantonales Laboratorium .....	37
Diverses.....	38
<b>3.7 Justiz- und Sicherheitsdepartement .....</b>	<b>39</b>
Monitoring häusliche Gewalt .....	39
Justizvollzug .....	41
Jugend- und Präventionspolizei .....	43
Ruhender Verkehr .....	43
Migrationsamt / Einbürgerungen .....	44
"Rotlicht-Milieu" .....	44
Diverses.....	45
<b>3.8 Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt.....</b>	<b>46</b>
Rahmenbedingungen Arbeitsmarkt.....	46

Trinkwasser / Deponien.....	47
Arbeitsintegrationszentrum.....	48
Diverses.....	50
<b>3.9 Staatsanwaltschaft.....</b>	<b>52</b>
Organisation und Personal.....	52
Staatsschutz.....	53
<b>4 Bemerkungen zum 165. Bericht des Appellations-Gerichts über die Justizverwaltung.....</b>	<b>56</b>
Gerichtsorganisation und Justizverwaltung.....	56
<b>5 Bemerkungen zum 24. Bericht der Ombudsstelle.....</b>	<b>58</b>
Wichtige Dienstleistung – starke Nachfrage.....	58
<b>6 Abkürzungen.....</b>	<b>60</b>
<b>7 Anträge der Geschäftsprüfungskommission.....</b>	<b>62</b>

### 3.9 Staatsanwaltschaft

#### Organisation und Personal

Nachdem im vergangenen Jahr auch bei den Strafverfolgungsbehörden grössere Umstellungen stattgefunden haben, hat sich die GPK Anfang 2012 vom neuen Ersten Staatsanwalt über die aktuelle Situation informieren lassen. Neben den Auswirkungen der Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung (CH StPO) war auch die Zusammenarbeit mit dem JSD und den Gerichten ein Thema gewesen.

*Neuerungen bei der Stawa von Interesse*

Die CH StPO brachte neben einer teilweisen Neuorganisation der Kriminalpolizei (vormals Kriminalkommissariat) auch die Schaffung des Strafbefehlsdezernats mit sich. Dieses ist, neben der Übernahme von Verfahrensleitung und Anklageerhebung, für die Ausstellung der Strafbefehle verantwortlich, von Bagatellfällen bis hin zu 6-monatigen Freiheitsstrafen. Das Strafbefehlsdezernat hat damit die Funktion der ehemaligen Strafbefehlsrichter am Strafgericht übernommen und erledigt rund 95% sämtlicher Dossiers der Staatsanwaltschaft. Während mit dieser neuen Kompetenz gesamthaft ein Effizienzgewinn erreicht werden konnte, dauert die Fallerledigung aufgrund eines prozessualen und administrativen Mehraufwands, welcher bereits im Vorfeld der Einführung der CH StPO erwartet worden war, tendenziell länger. Innovation und Effizienzsteigerung innerhalb der Staatsanwaltschaft erhalten dadurch eine besondere Bedeutung. Zu diesem Zweck waren im Berichtsjahr ein Wissensmanagement eingeführt und die Führungsspanne in der Allgemeinen Abteilung abgebaut worden. Zudem wurden Schwerpunktprojekte durchgeführt, wie zum Beispiel die frühzeitige Blockierung von Vermögenswerten illegaler Herkunft zugunsten der Geschädigten.

*Strafbefehlsdezernat als neue Schalt- und Wältstelle*

*Effizienzgewinn wird durch prozessualen Mehraufwand überlagert*

Die Einführung der CH-StPO war mit einer ersten personellen Aufstockung um knapp 25 Vollzeitstellen verbunden gewesen, eine zweite Erhöhung um knapp 17 Vollzeitstellen wird seitens des Departements abhängig gemacht von den Ergebnissen einer externen Untersuchung zur Aufbau- und Ablauforganisation der Staatsanwaltschaft. Schon jetzt lässt sich allerdings sagen, dass die Auslastung der Staatsanwaltschaft sehr hoch ist. Deshalb muss eine starke Priorisierung auf dringliche Fälle, namentlich mit Beschuldigten in Haft, bei akuter Gefährdungslage und schweren Delikten gegen Leib und Leben, vorgenommen und andere Verfahren müssen zurückgestellt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Kriminalpolizei in einer steigenden Anzahl von Anzeigen die Ermittlungen nicht mehr mit der nötigen Intensität durchführen kann, speziell bei unbekannter oder nicht geständiger Täterschaft. Die Zahlen zeigten zudem einen Rückgang der Anzeigen bei Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz, da es sich dabei um so genannte Holkriminalität handle, welche ein aktives und personalintensives Vorgehen der Kriminalpolizei voraussetze.

*Personalsituation führt zu Verzichtsplanung in der Fallbehandlung*

**Die GPK zeigt sich besorgt über die erwarteten Engpässe und den systematischen Verzicht auf die Behandlung von Bagatellfällen. Sie masst sich keine Bewertung des Ist-Zustandes an, erwartet aber**

**eine vertiefte Auseinandersetzung mit den genannten Problem-bereichen. Nach Vorliegen der erwähnten Studie sollten auch deren Ergebnisse unverzüglich Beachtung finden.**

Die GPK konnte feststellen, dass die Zusammenarbeit mit dem JSD – verschiedenen Darstellungen der Medien zum Trotz – gut funktioniert. Es wurde explizit festgehalten, dass es auch um die kontrovers diskutierten Bereiche Kriminalstatistik und IT keinen "Machtkampf" gegeben habe, sondern sinnvolle Lösungen gefunden worden seien. Insbesondere bei der Präsentation der Kriminalstatistik wird als zufriedenstellend betrachtet, dass die Staatsanwaltschaft als politisch neutrales Organ und Fachbehörde die Zahlen sowie allfällige kriminalpolizeiliche Erkenntnisse präsentiert, die (sicherheits-)politische Deutung und Bewertung aber dem Departement überlassen sei.

*Kein Machtkampf  
mit dem  
Departement*

Die Zusammenarbeit mit den Gerichten scheint ebenfalls gut zu funktionieren, so gebe es Absprachen im organisatorischen Bereich und eine verstärkte Zusammenarbeit beim Inkasso. Noch nicht aufeinander abgestimmt sind jedoch die IT-Systeme, sodass Verfahrensakten in Papierform weitergegeben werden müssen. Bis in ein paar Jahren will man aber auch dort den digitalen Transfer sowie papierlose Dossiers eingeführt haben. Seitens der Staatsanwaltschaft war bewusst auf eine parallele Einführung der Software "Juris" mit den Gerichten verzichtet worden, da man die Umstellung auf die CH StPO nicht noch mit einer ressourcenintensiven IT-Umstellung habe belasten wollen.

*Abstimmung mit  
Gerichten ist noch  
auszuweiten*

**Grundsätzlich hatte die GPK den Eindruck, dass die Staatsanwaltschaft gut aufgestellt und organisiert ist, abgesehen von den personellen Engpässen. Die Einführung der CH StPO sowie der Wechsel in der Leitung konnten ohne nennenswerte Pannen vollzogen werden. Sie anerkennt, dass die Strafverfolgungsbehörde den aktuellen Mehraufwand mit Verzichtsplanning und einer Priorisierung auf schwerwiegende Fälle zu kompensieren sucht. Sie ist allerdings auch der Ansicht, dass die Situation baldmöglichst normalisiert werden muss.**

## **Staatsschutz**

Nachdem im Herbst 2010 im Kanton Basel-Stadt das schweizweit erste kantonale Kontrollorgan über den Staatsschutz installiert werden konnte, wurden im Berichtsjahr neben konstituierenden Vorarbeiten auch erste Kontrollen durchgeführt. Ausführliche Informationen dazu liefert der erste Tätigkeitsbericht des Kontrollorgans über den Staatsschutz im Kanton Basel-Stadt 2011 vom 23. März 2012. Die bisherigen Prüfungsergebnisse sowie die Zusammenarbeit mit den involvierten Stellen werden darin grundsätzlich positiv bewertet, zwei kleinere, bei den Kontrollen festgestellte Mängel würden von den verantwortlichen Stellen behoben.

*Erste Kontrollen  
verliefen zufrieden-  
stellend*

Der Bericht weist aber auch auf offene Fragen hin, denen sich das Kontrollorgan im laufenden Jahr annehmen will. Dazu gehören die Frage

*Kontrollorgan baut  
Prüfprogramm aus*

der Personalunion von Leitendem Staatsanwalt der Kriminalpolizei und der kantonalen Staatsschutzbehörde (FG9), der Rahmen und die rechtliche Grundlage für die Arbeitsdatenbank der FG9 sowie die Zusammenarbeit der kantonalen und nationalen Behörden im Bereich des Staatsschutzes. Das Kontrollorgan wird zudem weitere themenspezifische Visitationen bei der FG9 sowie bei der Kantonspolizei vornehmen und stichprobenweise bestimmte Dossiers näher untersuchen.

**Die GPK, welche sich in periodischen Gesprächen von den Mitgliedern des Kontrollorgans direkt informieren lässt, zeigt sich sehr zufrieden mit der Vorgehensweise des Kontrollorgans und stützt dessen weitere Ziele.**

Bis anhin macht das Gesetz keine Angaben zu den Einsichtsrechten der kantonalen Staatsschutz-Kontrollorgane, die in Basel-Stadt angewandte Praxis stützt sich lediglich auf die revidierte Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB). Diese verlangt in Art. 35a die ausdrückliche Zustimmung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) zur Einsichtnahme. Obwohl es in Basel-Stadt bis anhin keinen Fall gegeben hat, in welchem der NDB dem Kontrollorgan die Einsicht aufgrund übergeordneter Interessen verweigert hätte, stellt die Aufhebung dieser Vorgabe ein Kernanliegen für die künftige Gestaltung der Staatsschutzaufsicht dar. Eine glaubwürdige Aufsicht darf nicht von der Zustimmung des Beaufsichtigten abhängig sein. Die Interpretation des NDB, wonach es sich auch bei den im Kanton erhobenen Daten in jedem Fall um Bundesdaten handle, deckt sich nicht mit anderen Bereichen, in welchen der Kanton Bundesrecht vollzieht. Dort ist der Kanton jeweils selber für die Aufsicht zuständig, unter Mitarbeit des kantonalen Datenschützers. Davon ausgehend liegt der Schluss nahe, dass die Bestimmungen der V-NDB bezüglich der Einsichtsrechte nicht zulässig sind.

*Ungenügende Rechtsgrundlage lässt viel Interpretationsspielraum*

**Die GPK unterstützt die Forderung des Kontrollorgans, dessen Einsichtsrechte in uneingeschränkter Form gesetzlich zu verankern, solange es um Daten geht, welche der baselstädtische Staatsschutz generiert hat.**

GPK und Kontrollorgan messen aus diesem Grund der anstehenden Vernehmlassung zum neuen Nachrichtendienstgesetz eine grosse Bedeutung bei. Der Gesetzesentwurf wird zeigen, ob und in welcher Form die baselstädtischen Bemühungen der letzten Jahre um eine echte Staatsschutzaufsicht Niederschlag gefunden haben. Zumindest der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 stellt in Aussicht, dass Klarheit geschaffen werde bezüglich der (Aufsichts-) Kompetenzen bei der Inneren Sicherheit. Sollte es dem NDB ernst sein, den kantonalen Kontrollorganen grosszügig Einsicht zu gewähren, wie es die gegenwärtige Praxis bei der Einsichtnahme vermuten lässt, ist eine Verankerung der kantonalen Staatsschutzaufsicht im neuen Gesetz Pflicht.

*Verankerung der kantonalen Staatsschutzaufsicht im neuen Nachrichtendienstgesetz gefordert*

**Sollte der Entwurf zum neuen Nachrichtendienstgesetz dieser Forderung nicht nachkommen, erwartet die GPK, dass der Regierungsrat unter Mithilfe des Kontrollorgans bei der Vernehmlassung entsprechend Stellung nimmt und auch die KKJPD sowie die baselstädtischen Bundesvertreter auf allfällige Mängel in der Vorlage sensibilisiert werden.**

Die GPK will schliesslich auch den Hinweis des Kontrollorgans aufnehmen, ihre eigene Rolle im Bereich der Oberaufsicht zu überprüfen, zu präzisieren und mit dem NDB sowie der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) der eidgenössischen Räte, welche die parlamentarische Oberaufsicht über die Tätigkeit des Bundes im Bereich des zivilen und militärischen Nachrichtendienstes sowie des Staatsschutzes ausübt und über weit reichende Informationsrechte verfügt, zu koordinieren. Zumindest räumt ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz z.H. der GPDel bezüglich Fragen zur kantonalen Kontroll- und Oberaufsichtskompetenz im Bereich des Staatsschutzes vom 25. Juni 2008 auch Raum für eine Oberaufsicht der Kantonsparlamente bzw. derer Organe ein. Das frühere Credo, wonach die Kantone im Bereich von Aufsicht und Oberaufsicht des Staatsschutzes nichts ausrichten könnten, ist spätestens durch die Einsetzung des baselstädtischen Kontrollorgans überwunden worden. Im jetzigen Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) wird die kantonale Oberaufsicht zwar nicht erwähnt, aber auch nicht ausgeschlossen. Bis anhin funktioniert diese nur indirekt, über das kantonale Kontrollorgan sowie die Prüfung des Jahresberichts der FG9. Entsprechend soll das neue Nachrichtendienstgesetz auch darauf hin geprüft werden, welche Möglichkeiten der kantonalen Oberaufsicht zukommen können.

*Oberaufsicht durch  
Kantonsparlamente  
doch möglich?*

**Zentrales Thema für alle an der Aufsicht über den kantonalen Staatsschutz Beteiligten stellt die anstehende Vernehmlassung zum neuen Nachrichtendienstgesetz dar. Dabei soll sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der kantonalen Aufsicht und Oberaufsicht berücksichtigt werden. Die GPK wird sich zudem weiter aktiv für die Arbeit des Kontrollorganes interessieren.**