



Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung Festlegung der Schwerpunkte 2017–2019

Regierungsratsbeschluss vom 29. August 2017

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz; SG 154.100) vom 3. Juni 2015¹ ist unter anderem das Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO, SG 257.100) vom 13. Oktober 2010 revidiert und in § 5 ein neuer Absatz 1^{bis} eingefügt worden:

«Der Regierungsrat kann für die Staatsanwaltschaft, die Jugendanwaltschaft und die Kantonspolizei Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung festlegen.»

Die Kriminalitätsbekämpfung bzw. die Strafverfolgung folgt dem nachstehenden Modell. In dieser «Chaîne pénale» unterstehen die Kantonspolizei und der Strafvollzug der direkten Weisung, die Staatsanwaltschaft der administrativen Aufsicht durch den Regierungsrat bzw. das Justiz- und Sicherheitsdepartement. Die Gerichte sind demgegenüber selbstständig.



Der Handlungsspielraum bei der Strafverfolgung ist für alle Beteiligten beschränkt. So wird der grösste Teil der von der Staatsanwaltschaft zu bearbeitenden Fälle vor allem via Kantonspolizei extern an diese herangetragen – primär Feststellungen von Officialdelikten sowie Beanzeigungen von Antragsdelikten aus der Bevölkerung. Nebst dem Verfolgungszwang (Art. 7 Strafprozessordnung [StPO]) ist die Staatsanwaltschaft dabei an das Beschleunigungsgebot gebunden, besonders auch bei Fällen mit verhängter Untersuchungshaft (Art. 5 Abs. 2 StPO). Der Regierungsrat hat ferner die materielle Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft (Art. 4 StPO) zu respektieren und darf sich namentlich nicht in die Bearbeitung konkreter Einzelfälle involvieren. Schliesslich ist die Staatsanwaltschaft «für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich» (Art. 16 Abs. 1 StPO), was nur bedingt eine Posterioritätensetzung zulässt.

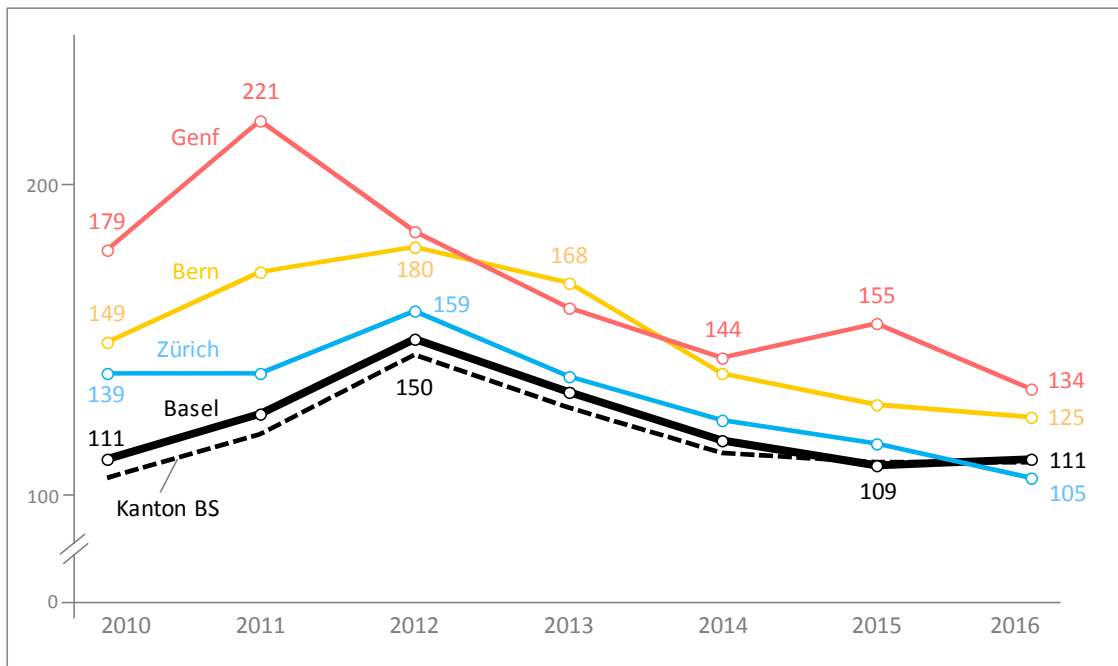
Nichtsdestoweniger hat der Regierungsrat nach der erwähnten Gesetzesrevision nun das explizite Recht, gewisse Schwerpunkte zu setzen. Diesem Auftrag kommt er mit dem vorliegenden Bericht «Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung – Festlegung der Schwerpunkte 2017–2019» nach. Diese Schwerpunktsetzung soll künftig alle zwei Jahre erfolgen.

¹ Kantonsblatt Nr. 41 vom 6. Juni 2015; wirksam geworden per 1. Juli 2016.

2. Heutige Situation

2.1 Polizeiliche Kriminalstatistik

Eine abschliessende Kennzahl für die Kriminalitätsentwicklung gibt es nicht. Eine gute Übersicht bietet aber die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)². Seit 2009 schweizweit vereinheitlicht, gibt diese die Anzahl der Anzeigen wieder, die bei der Staatsanwaltschaft erfasst werden. Dabei nicht ausgeleuchtet wird das sogenannte Dunkelfeld, also Delikte, die nicht zur Anzeige kommen. Dies gilt unter anderem für «Hol-Delikte», die im Gegensatz zu den «Bring-Delikten» kaum angezeigt werden, etwa weil das Opfer in einer bestimmten Abhängigkeit zum Täter steht (Bsp. Menschenhandel) oder es kein Opfer im eigentlichen Sinne gibt (Bsp. Drogendelikte).



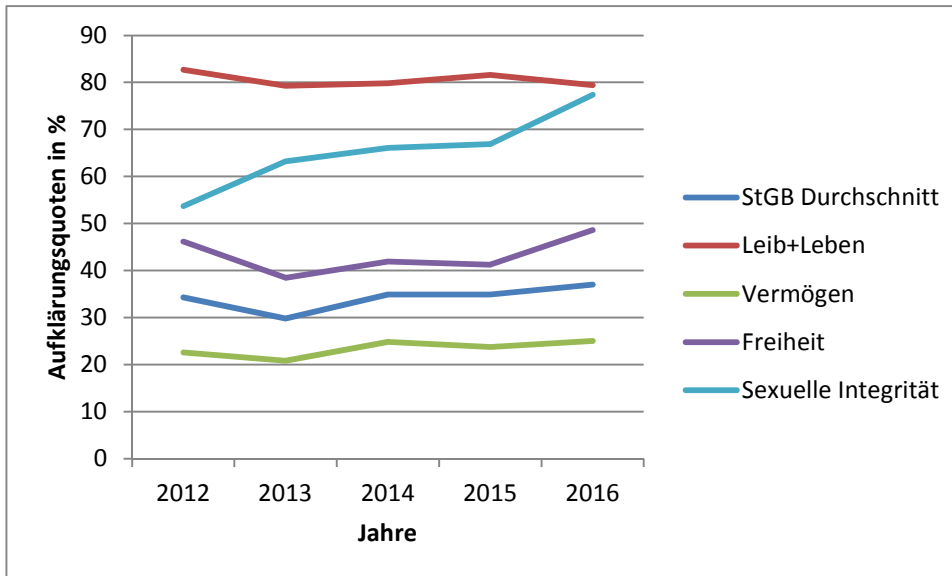
Grafik 1: Strafanzeigen von Verstössen gegen das StGB im Kanton Basel-Stadt sowie in ausgewählten Schweizer Städten (pro 1000 Einwohner), Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS).

Die relative PKS im Bereich der Verstösse gegen das Strafgesetzbuch (StGB) weist in Basel-Stadt seit vier Jahren einen Rückgang aus, wenngleich 2016 wieder eine leichte Zunahme zu verzeichnen gewesen ist (vgl. Grafik 1). Im Vergleich mit den grössten Schweizer Städten – aufgrund der ausgeprägten Urbanität des Kantons Basel-Stadt ist ein Kantonsvergleich wenig aussagekräftig – ist Basel «weniger kriminell». Allerdings ist festzustellen, dass der Rückgang in anderen Städten während der vergangenen Jahre signifikanter ausgefallen ist.

Die tendenzielle Abnahme sowohl in der Schweiz als auch in Basel-Stadt kann teilweise auf die konkreten Bemühungen und den Ausbau von Polizei und Justiz zurückgeführt werden, liegt aber auch in demografischen Faktoren begründet. So dürfte der in verschiedenen Städten und Kantonen verzeichnete Höchststand von 2012 mit dem sogenannten Arabischen Frühling zusammenhängen. Kleinere und kurzfristige Veränderungen sind bis zu einem gewissen Grad auch zufällig.

Die Mehrzahl der Delikte mit regelmässig über 70% liegt bei den Vermögensstraftaten und ist namentlich bei Einbruchdiebstählen oft auf sogenannte Kriminaltouristen, also delinquierende Ausländerinnen und Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatuts in der Schweiz, zurückzuführen.

² Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) gibt Auskunft über Umfang, Struktur und Entwicklung polizeilich registrierter Straftaten sowie über beschuldigte und geschädigte Personen. Die Berechnung der Häufigkeitszahl (Anzahl Straftaten auf 1000 Einwohner) verbessert die Vergleichbarkeit. Die Häufigkeitszahlen können aber nicht die unterschiedlich starke Pendlerpopulation, die insbesondere in grossen Städten einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf das Kriminalitätsaufkommen hat, berücksichtigen. Bei der PKS handelt es sich um eine Anzeigestatistik. Für Details sei auf die PKS, Jahresbericht 2016 und die PKS, Jahresbericht Basel-Stadt 2016 verwiesen: <http://www.stawa.bs.ch/?footeropen=statistics> abrufbar.



Grafik 2: Entwicklung der Aufklärungsquoten im Kanton Basel-Stadt für ausgewählte Deliktskategorien, Quelle: Staatsanwaltschaft Basel-Stadt.

Die Aufklärungsquoten liessen sich in den letzten Jahren leicht steigern (vgl. Grafik 2). Hoch ist die Quote bei den Delikten gegen Leib und Leben, weil in diesem Bereich schwerster Kriminalität der Personalaufwand der Ermittlung zu Lasten anderer Verfahren erhöht wird, und beim Drogenhandel, da hinter vielen Anzeigen Erkenntnisse stehen, welche die Ermittlung der Täterschaft ermöglichen. Dem steht im Betäubungsmittelbereich aber eine hohe Dunkelziffer entgegen, die nicht erfasst wird. Auch beim Einbruchdiebstahl ist die Quote leicht steigend, da mit zunehmender Effizienzsteigerung der DNS-Detektion die Wahrscheinlichkeit einer Spurenuordnung bei Wiederholungstätern steigt.

2.2 Aktuelle Entwicklungsschritte

Im Zusammenhang mit der «Sicherheitsinitiative» hat der Grosse Rat am 19. Oktober 2010 zustimmend zur Kenntnis genommen, dass das Polizeikorps zugunsten der sichtbaren Präsenz, der Prävention und des Community Policing um 45 Stellen ausgebaut wird. Seit Mitte 2016, mit dem Start der dritten Gruppe, ist das neue Einsatzelement «Brennpunkte» vollständig umgesetzt.

Durch eine effizientere Polizeiarbeit wird eine weitere Verstärkung der Präsenz auf der Strasse angestrebt. Seit dem 2. November 2015 wird nur noch an einem Standort, in der Polizeiwache Clara, ein Nachtschalter betrieben (sämtliche acht Polizeiwachen und -posten – neben Clara sind das Kannenfeld, Gundeldingen, Spiegelhof, Bahnhof SBB, Riehen, Bettingen und der Autobahnpolizei-Stützpunkt – bleiben tagsüber an Werktagen unverändert offen). Von den davon betroffenen zwölf Stellen wurden vier zur Stärkung der Präsenz auf der Strasse investiert. Die neue Mitarbeiterkategorie der bewaffneten Sicherheitsassistenz wiederum entlastet Polizistinnen und Polizisten von Bewachungsaufgaben und bringt diese zurück in ihren eigentlichen Dienst auf der Strasse. Schliesslich sollen mit dem Grossprojekt «Kapo2016», das sich derzeit in der mehrjährigen Umsetzungsphase befindet, sämtliche Prozesse der Kantonspolizei optimiert und die administrative Arbeit der Polizistinnen und Polizisten halbiert werden sowie die Datenerfassung und -auswertung einen Innovationsschub erfahren.

Die Staatsanwaltschaft ihrerseits wurde 2013 um sechs Stellen im Ermittlungsbereich aufgestockt, die allesamt in Fachgruppen zur Verfolgung von Gewalt- und Vermögensdelikten eingesetzt werden. Im Zeitraum 2013–2015 erfolgte der Einsatz von befristet angestellten ausserordentlichen Staatsanwältinnen (230% Beschäftigungsgrad) zum Abbau von Verfahrenspendenzen. Mit der Einführung von JURIS 5 im April 2017 hat die Staatsanwaltschaft ein modernes Ge-

schäfts- und Dokumentenverwaltungssystem eingeführt, das zu einer Verfahrensbeschleunigung führen und den Weg in die elektronische Dossierführung ebnen wird. Dadurch werden insgesamt zahlreiche manuelle und zeitaufwändige Arbeiten in der gesamten Strafverfolgungskette eingespart. Die Implementierung sämtlicher Funktionalitäten ist bis Ende 2018 geplant.

3. Verstärkung von Schwerpunkten

Auf Basis dieser Entwicklungsschritte und innerhalb des bestehenden gesetzlichen und finanziellen Rahmens legt der Regierungsrat für die Periode 2017–2019 folgende Schwerpunkte fest:

- Gewaltdelikte
- Einbruchdiebstahl
- Menschenhandel

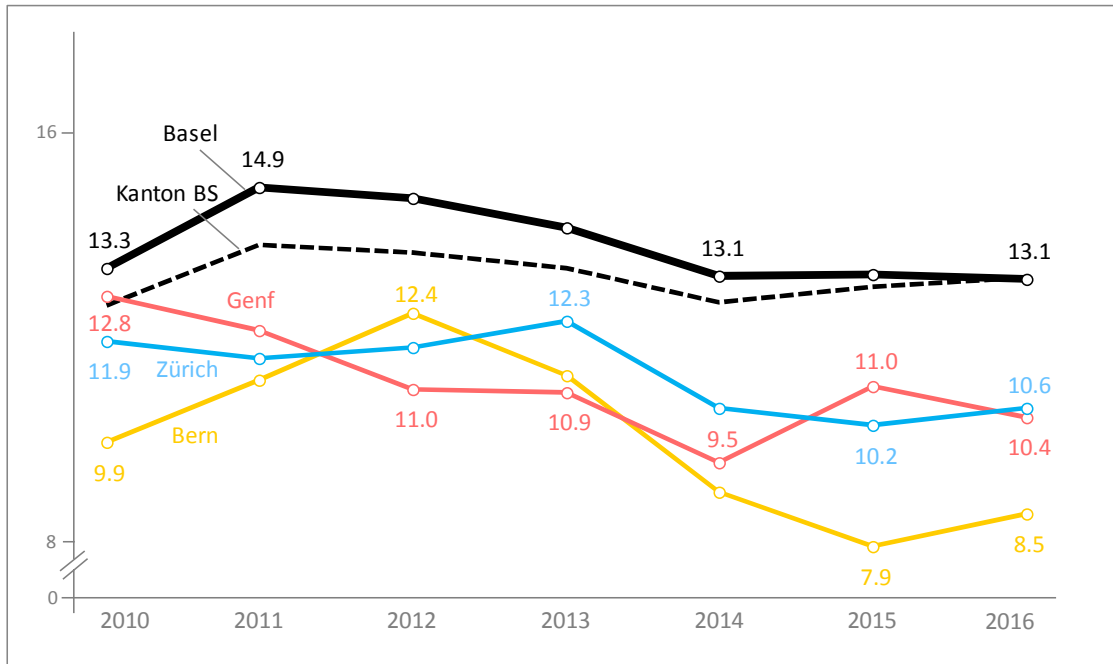
Diese drei Delikte bzw. Deliktkategorien sollen verstärkt bekämpft werden, stehen sie doch aus verschiedenen Gründen besonders im Fokus. Bei den Gewaltdelikten fällt auf, dass diese in Basel im Vergleich mit anderen Städten häufiger auftreten. Der Einbruchdiebstahl wiederum ist ein relativ häufiges Delikt, das grosse Bevölkerungsteile direkt betrifft. Bei der Bekämpfung der «Bring-Delikte» Gewaltstraftaten und Einbrüche soll die Kantonspolizei auf den bereits eingeleiteten Massnahmen aufbauen. Diese werden punktuell verstärkt. Der Menschenhandel wiederum kann als typisches «Hol-Delikt» mangels Anzeigen nur dann gezielter angegangen werden, wenn bei der Fahndung sowie bei der Kriminalpolizei ein expliziter Schwerpunkt gesetzt wird. Diese Schwerpunktsetzung erfolgt zulasten der Grundversorgung.

3.1 Gewaltdelikte

3.1.1 Herausforderungen

Unter Gewaltdelikten werden sämtliche Straftatbestände zusammengefasst, welche die vorsätzliche Anwendung oder Androhung von Gewalt gegen Personen beinhalten³. Der Anteil dieser Delikte an der Gesamtkriminalität beträgt rund 10%. Auch wenn die Gewaltdelikte relativ zur Bevölkerung auch in Basel seit 2011 rückläufig sind, bleiben sie im interstädtischen Vergleich hoch (vgl. Grafik 3). Dies könnte damit zusammenhängen, dass die regionale Sogwirkung in Basel ausgeprägter als in anderen Kernstädten ist. Auf jeden Fall kann ein Teil der Gewaltstraftaten örtlich und zeitlich auf wenige Brennpunkte reduziert werden: Von Freitagabend bis Sonntag/Montag an den neuralgischen Punkten der Innenstadt (Clubs, Theaterplatz, Rheinbord etc.). Täter und Opfer sind oft durch Alkohol- und anderen Drogenkonsum enthemmt bzw. hilflos.

³ Definition gemäss PKS 2016, S. 33.



Grafik 3: Strafanzeigen von Gewaltdelikten im Kanton Basel-Stadt sowie in ausgewählten Schweizer Städten (pro 1000 Einwohner), Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS).

Bei der Detailanalyse der Gewaltdelikte fallen für 2016 gegenüber 2015 die Zunahme bei den schweren Körperverletzungen um über 250% und beim Raub um fast 20% auf, wobei sich im Mehrjahresvergleich die Raubfälle etwa halbiert haben, sowie bei der Gewalt gegen Beamte um gegen 100%. Alle diese Zahlen umfassen neben den vollendeten auch die versuchten Delikte, was aber namentlich bei der schweren Körperverletzung nicht relevant ist, da die Vollendung in der Regel zufällig und die Verunsicherung der Opfer in jedem Fall gross ist.

3.1.2 Massnahmen

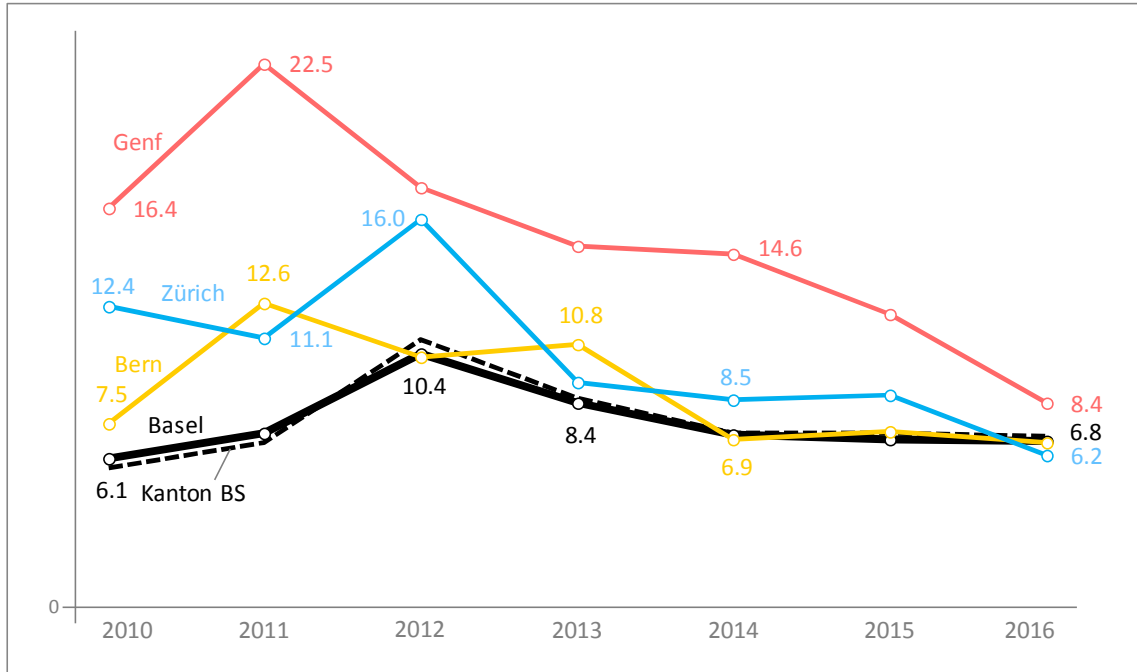
Wie erwähnt wurde im Zusammenhang mit der Aufstockung des Polizeikorps um 45 Stellen das neue Einsatzelement «Brennpunkte» geschaffen. Die uniformierten und zu Fuss patrouillierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Einsatzelements bewirtschaften die genannten Hotspots. Die erhöhte sichtbare Präsenz führte in der Innenstadt, aber auch in den Aussenquartieren bereits zu gewissen Erfolgen. Nachdem die operative Einführung im Sommer 2016 mit dem Start der dritten Gruppe dieses Einsatzelements abgeschlossen worden ist, sollte sich deren Wirkung nun vollständig entfalten. Bleibt der Erfolg ungenügend, wird die Kantonspolizei ihre Präsenz an diesen Hotspots nochmals verstärken. Ebenso steht das Community Policing mit jenen Lokalen im Kontakt, in deren Umfeld Gewaltdelikte besonders häufig vorkommen. Schliesslich ist eine interdepartementale Arbeitsgruppe im Auftrag des Regierungsrats daran, Erfolgsfaktoren für die Sicherheit in öffentlichen Räumen ganzheitlich und systematisch zu analysieren.

Auch wenn die eigentliche Jugendgewalt in Basel-Stadt derzeit keine Steigerung verzeichnet, gehen viele der Gewaltdelikte auf junge Erwachsene zurück. Dieser Herausforderung nimmt sich die Präventionsarbeit der Kantonspolizei an. In diesem Bereich werden die universellen, selektiven und indizierten Präventionsprojekte der Kantonspolizei zugunsten von Kindern und Jugendlichen ausgebaut. Dabei wird vermehrt die Polizei- und die Sozialforschung einbezogen. Laufend überprüft und angepasst werden auch die Zugangskanäle zu Kindern und Jugendlichen. Nicht zuletzt die Nachfrage nach Präventionsdienstleistungen zeigt, dass entsprechende Bedürfnisse bestehen.

3.2 Einbruchdiebstahl

3.2.1 Herausforderungen

Die Anzahl der Einbruchdiebstähle⁴ ist in Basel-Stadt in den letzten Jahren um rund einen Drittel gesunken. In anderen Städten verlief der Rückgang der letzten Jahre aber stärker (vgl. Grafik 4).



Grafik 4: Strafanzeigen von Einbruchdiebstählen im Kanton Basel-Stadt sowie in ausgewählten Schweizer Städten (pro 1000 Einwohner), Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS).

Einbrüche betreffen grosse Teile der Bevölkerung. Ob etwas gestohlen worden ist oder nicht, ist nicht selten von untergeordneter Bedeutung: Auch wenn zahlreiche Delikte Kellerräumlichkeiten oder andere Lokalitäten ausserhalb des direkten Wohnraums betreffen, wiegt das Bewusstsein, dass jemand in die Intimsphäre eingedrungen ist, besonders schwer. Entsprechend ausgeprägt ist das Anzeigeverhalten bzw. ist das Dunkelfeld mutmasslich klein.

3.2.2 Massnahmen

Da ein Grossteil der Einbrüche auf Serientäter aus dem Ausland, sogenannte Kriminaltouristen, zurückgeht, vermögen präventive Ansätze bei der Täterschaft – anders als bei Gewaltstraftaten – wenig auszurichten. Dagegen kann eine höhere Polizeipräsenz in neuralgischen Quartieren die Täter verdrängen und damit die Delikte reduzieren. Auch steigen damit die Chancen auf die Festnahme von Tatverdächtigen und infolgedessen die Aufklärungsquote. Wie ausgeführt hat die Kantonspolizei verschiedene Massnahmen ergriffen, um die allgemeine Strassenpräsenz weiter auszubauen.

Dank des angestrebten Quantensprungs mit mobilen Kommunikationsmitteln können Bewegungsmuster von Intensivtätern besser und rascher erstellt werden und direkt in die Polizeiarbeit einfließen. Auch soll die Zusammenarbeit über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus und der Austausch von Daten und Informationen mit den benachbarten Polizeikörpern verbessert werden. Hierfür werden die Kantone des Polizeikonkordats Nordwestschweiz, das ab 2018 von Basel-Stadt präsidiert wird, ihre Daten zur Früherkennung von Serientätern und -delikten miteinander abgleichen. Die nötigen Gesetzesgrundlagen sollen in den nächsten Monaten erarbeitet werden.

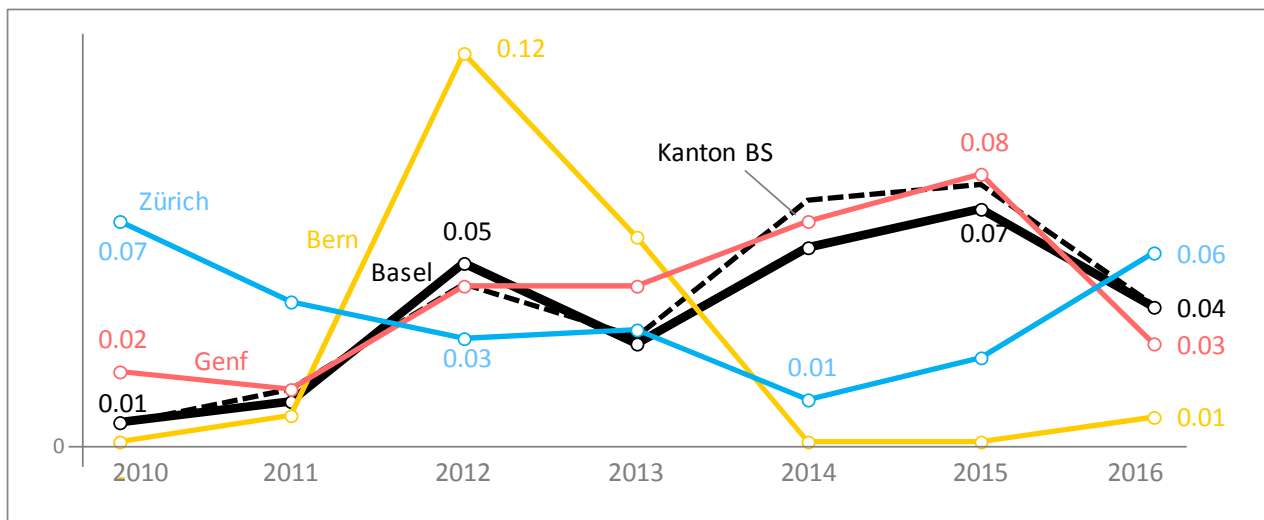
⁴ Art. 139 i.V.m. Art. 144 und 186 StGB.

Präventiv schliesslich kann und wird auf Seiten der potentiellen Opfer angesetzt. Die Kantonspolizei führt ihre bisherigen Kampagnen weiter und passt diese laufend an. So wird derzeit das gesamtschweizerische Projekt «Sicheres Wohnen Schweiz» auch in Basel-Stadt umgesetzt. Dabei geht es um die Verbesserung des individuellen Einbruchsschutzes sowie die Vernetzung von Polizei und Sicherheitsfirmen.

3.3 Menschenhandel

3.3.1 Herausforderungen

Der Handel mit Menschen zwecks Ausbeutung⁵ kommt vor allem im Bereich der Prostitution, aber auch in der Schwarzarbeit ausserhalb des Milieus vor.



Grafik 5: Strafanzeigen von Menschenhandel im Kanton Basel-Stadt sowie in ausgewählten Schweizer Städten (pro 1000 Einwohner), Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS).

Auch in Basel-Stadt werden nur wenige Fälle von Menschenhandel angezeigt bzw. verfolgt (2016: 7 Fälle). Die Entwicklung über die Zeit und im Vergleich mit anderen Kantonen ist deshalb statistisch nicht signifikant (vgl. Grafik 5). Der Menschenhandel ist ein typisches «Hol-Delikt»: Wird kein Schwerpunkt gesetzt, werden in der Regel auch nur wenige Fälle verzeichnet. Das wiederum bedeutet, dass eine verstärkte Bekämpfung sich statisch in mehr – und nicht weniger – festgestellter Kriminalität niederschlägt.

3.3.2 Massnahmen

Auch mit mehr Personal oder dem Einsatz technischer Überwachungsmassnahmen werden die Schwierigkeiten bei der Ermittlung gegen Menschenhandel nicht behoben: So liegen oft keine objektiven Beweise vor und bleibt die Aussagebereitschaft der mutmasslichen Opfer beschränkt.

Dennoch werden die Fahndung (Kantonspolizei) und die Kriminalpolizei (Staatsanwaltschaft) ihre entsprechenden Fachgruppen temporär aufstocken. Im Rahmen dieses Pilotprojekts soll geprüft werden, ob diese Schwerpunktsetzung tatsächlich mehr Fälle zur Untersuchung und schliesslich zur Verurteilung führt. Auch wird die Kantonspolizei intern eine Sensibilisierungskampagne starten. Dabei geht es einerseits darum, Verdachtssignale zu erkennen und notwendige Massnahmen zu ergreifen. Andererseits werden die Aufklärungsarbeit und der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu potentiellen Opfern thematisiert.

⁵ Art. 182 StGB. Die Tatvariante Organhandel ist im Kanton Basel-Stadt bis dato nicht verdachtsrelevant geworden.

Einfluss auf das Vertrauen in die Behörden und das Sicherheitsempfinden der Opfer haben auch private Organisationen, die eine enge Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen pflegen und über den Runden Tisch Menschenhandel vernetzt sind. Durch ihre Beratungs- und Sicherheitsdienstleistungen stehen sie in engem Kontakt mit den mutmasslichen Opfern und können dadurch deren Kooperationsbereitschaft positiv beeinflussen. Der Runde Tisch unterstützt die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft bei der entsprechenden Sensibilisierung und der Zusammenarbeit mit Dritten.

4. Ausblick

Darüber hinaus hat sich die Bedeutung folgender zwei Deliktskategorien bzw. Kriminalitätsphänomene in letzter Zeit deutlich akzentuiert.

- Cybercrime: Gemäss dem Konzept der «Nationalen Strategie zum Schutz von Cyber Risiken» vom 23. März 2015 sind der Bund und die Kantone gehalten, die definierten Phänomene zu beobachten und Strukturen für die Verfolgung zu schaffen. Derzeit sind die Kompetenzen allerdings noch nicht klar formuliert. Insbesondere ist offen, ob und gegebenenfalls welche Verfolgungszuständigkeiten der Bund übernehmen soll. Dies gilt es, in den nächsten Jahren zu klären sowie den Aufbau von regionalen Kompetenzzentren zu prüfen.
- Terrorismus: Auch wenn die Gefahr des gewalttätigen Extremismus in Basel-Stadt nicht akut ist, bleibt die Bedrohung latent. Bereits hat der Regierungsrat reagiert und per 1. November 2016 zwei neue Gefässe geschaffen: eine polizeiliche Anlaufstelle Radikalisierung für Bezugspersonen, Lehrkräfte und weitere Personen mit konkreten Anliegen sowie eine interdepartemental zusammengesetzte Task-Force, die je nach Lagebeurteilung mit ausserkantonalen staatlichen Stellen ergänzt wird. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ist ferner daran, die weitreichenden Herausforderungen des Terrorismus für die kantonalen Sicherheitsorgane in strategischer, organisatorischer und technischer Hinsicht umfassend aufzubereiten.

Der Regierungsrat wird bei der nächsten Schwerpunktsetzung zur Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung im Jahr 2019 über die Kriminalitätsentwicklung – namentlich die hier festgelegten Schwerpunkte sowie die Themen Cybercrime und Terrorismus – erneut berichten.