



An den Grossen Rat

22.5464.02

JSD/P225464

Basel, 18. Januar 2023

Regierungsratsbeschluss vom 17. Januar 2023

Schriftliche Anfrage Erich Bucher betreffend sexualisierte Gewalt an Frauen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Erich Bucher dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«In den Wochen vor den Sommerferien kam es in Basel-Stadt innert einer Woche zu zwei Sexualdelikten an Frauen. Obwohl in der Kriminalstatistik 2021 die Anzahl Delikte mit sexualisierter Gewalt zurückging, scheinen die Meldungen nun nach Aufhebung der Covid-Massnahmen wieder zuzunehmen. Gemäss der Studie «Sexuelle Gewalt» von Amnesty International Schweiz gibt es zudem eine hohe Dunkelziffer im Vergleich zu strafrechtlich verfolgten Vergewaltigungen.

Hinsichtlich öffentlicher Sicherheit belegen der Kanton und die Stadt Basel laut Kriminalstatistik seit Jahren den ersten Platz bei den angezeigten Gewaltdelikten pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz. In einer 2019 durchgeführten Bevölkerungsumfrage fällt der Anteil von Befragten, die sich nachts im Quartier sehr oder eher sicher fühlen, in Basel mit 67 Prozent tiefer aus als in den anderen Städten. In Zürich geben demgegenüber 88 Prozent an, sich sicher zu fühlen. 21 Prozent sind ein signifikanter Unterschied.

Der Regierungsrat Basel-Stadt hat die Dringlichkeit dieses Themas bereits erkannt und gemäss Medienmitteilung vom 16. Juni 2022 auch den Schwerpunkt der Kriminalitätsbekämpfung u.a. auf die sexualisierte Gewalt und auf die Gewaltdelikte im öffentlichen Raum gelegt. Im Hinblick auf die Häufung der letzten Sexualdelikte sorgen sich Frauen in Basel-Stadt dennoch um die öffentliche Sicherheit, insbesondere im Hinblick auf sexualisierte Gewalt. Jeder sexuelle Übergriff ist einer zu viel.

Ich bitte daher den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie sicher sind Frauen in Basel? Wie viele und welche Übergriffe an Frauen wurden gemeldet? Wie hoch sind die Zahlen im Vergleich zu den Zahlen früherer Jahre, insbesondere auch in den Jahren vor den Covid-Massnahmen? Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer ein?
2. Wie hoch ist der Anteil der sexualisierten Gewalt an Männern? Wie viele und welche Übergriffe an Männern wurden gemeldet? Inwieweit werden Männer von öffentlicher Seite betreffend dem Thema sensibilisiert? Wie hoch sind die Zahlen im Vergleich zu den Zahlen früherer Jahre, insbesondere auch in den Jahren vor den Covid-Massnahmen? Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer ein?
3. Wie erfolgreich konnte das Konzept bei den Strafverfolgungsbehörden betreffend sexualisierter Gewalt umgesetzt werden?
4. In der Teilrevision des Polizeigesetzes für ein Kantonales Bedrohungsmanagement wurde die Einführung eines Gewalt-Monitorings beschlossen. Was ist der Stand dieses Monitorings? Wie

könnte die Einführung beschleunigt werden? Welche Massnahmen, ausser der verstärkten Belichtung, werden umgesetzt, um sogenannte Hotspots zu entkräftigen?

Erich Bucher»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Sexualisierte Gewalt ist eine Form von geschlechtsspezifischer Gewalt, die weit verbreitet ist und in allen Gesellschaftsschichten vorkommt. Sexualisierte Gewalt verletzt die Würde einer Person und ist deshalb, mehr als andere Gewaltformen, sehr stark schambehaftet. Aus diesem Grund gelangt sie seltener zur Anzeige als andere Gewaltdelikte. Unter den Begriff der «Sexualisierten Gewalt» fallen im Schweizer Strafgesetzbuch (StGB) folgende Straftatbestände: Sexuelle Nötigung (Art.189 StGB), Vergewaltigung (Art.190 StGB), Schändung (Art.191 StGB).¹ Die Bekämpfung sexualisierter Gewalt beinhaltet neben Massnahmen gegen spezifische Formen von sexueller Gewalt auch die Bekämpfung von deren Ursachen.

Sexualisierte Gewalt wurde im Kanton Basel-Stadt lange nicht als eigenes spezifisches Thema bearbeitet. Der Regierungsrat nahm unter anderem die Umsetzung der Istanbul Konvention² und die Revision des Schweizerischen Sexualstrafrechts³ zum Anlass, das Thema der Sexualisierten Gewalt in den Fokus zu nehmen. Im Rahmen des regierungsrätlichen Schwerpunkts soll interdisziplinär ausgelotet werden, wie Sexualisierte Gewalt besser erkannt und bekämpft werden kann. Der Kanton Basel-Stadt hat im Bereich der Häuslichen Gewalt Fortschritte erzielt und ist bestrebt, diese Erfahrungen auf die Sexualisierte Gewalt auszudehnen. Sexualisierte Gewalt kann im Rahmen von Häuslicher Gewalt stattfinden, aber auch ausserhalb; sie sprengt damit den Rahmen der Häuslichen Gewalt. Es bestehen somit auch Schnittmengen mit Gewalt im öffentlichen Raum.

Der Regierungsrat teilt die Ansicht des Verfassers der Schriftlichen Anfrage, dass jeder Vorfall von Sexualisierter Gewalt einer zu viel ist. Gewaltphänomene und die Umstände zur Entstehung von Gewalt sind komplex. Viele Ursachen tragen zu Kriminalität und auch zu Gewalt bei und ebenso viele Faktoren spielen mit, damit die Sicherheit erhöht werden kann. Somit ist Gewalt als Querschnittsthema zu sehen und wird entsprechend auch breit angegangen. Die Schwerpunktsetzung in der Kriminalitätsbekämpfung wurde entsprechend festgelegt. Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Fachbereichen sind gefordert. Ebenso braucht es vertiefte Expertise zu den unterschiedlichen Gewaltphänomenen in den unterschiedlichen Fachbereichen und Institutionen.

1.1 Öffentlichkeits- und Medienarbeit der Staatsanwaltschaft

Der Verfasser der Schriftlichen Anfrage bezieht sich auf zwei Zeugenaufrufe der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt zu Sexualdelikten im öffentlichen Raum. Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt verfolgt eine umsichtige Öffentlichkeits- und Medienarbeit, die auch die mögliche Rezeption bedenkt. Nicht zuletzt deshalb gehört sie zu jenen Staatsanwaltschaften, die sich in ihrer externen Kommunikation sehr eng an den gesetzlichen Rahmen – namentlich das Amts- und Untersuchungsgeheimnis sowie die weiteren Vorgaben des Strafprozessrechtes – und an kommunikativen

¹ Sexuelle Belästigung (Art.198 StGB) wird nicht als Gewalt im engeren Sinne betrachtet.

² Die Schweiz hat am 14. Dezember 2014 das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) ratifiziert, am 1. April 2018 ist es in Kraft getreten. Die Konvention des Europarates ist das erste rechtlich bindende Instrument, das Frauen und Opfer häuslicher Gewalt umfassend vor jeglicher Gewalt schützt. Die Konvention dient als Orientierungsrahmen für die Intensivierung der Gewaltprävention, des Gewaltschutzes und der Strafverfolgung in der Schweiz.

³ Anders als der Ständerat hat sich der Nationalrat im Dezember 2022 für die Zustimmungslösung «Nur ein Ja ist ein Ja» ausgesprochen. Das Geschäft geht nun zurück in den Ständerat.

onethische Werte mit Blick etwa auf Persönlichkeitsschutz, Unschuldsvermutung oder die Gefahr von Vorverurteilungen hält.

Ihre aktive Medienarbeit ist stark geprägt von Zeugenaufrufen gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. a der Schweizerischen Strafprozessordnung. Diese betreffen namentlich schwere, im öffentlichen Raum ausgeübte Delikte, für deren Aufklärung (Sachverhaltsklärung, Identifizierung der mutmasslichen Täterschaft etc.) sie sich Hinweise von Dritten erhofft. Wenn sich Rezipientinnen und Rezipienten – und dazu zählen nicht zuletzt die für die staatsanwaltschaftliche Medienarbeit wichtigen Redaktionen, die ja nicht allein verbreiten, sondern auch einordnen – allein aufgrund dieser Zeugenaufrufe ein sicherheitspolitisches Bild machen wollen, entstehen Kurzschlüsse. Dessen ist sich die Staatsanwaltschaft selbstredend bewusst; die Alternative wäre jedoch der Verzicht auf ein wertvolles ermittlungstaktisches Instrument. Dies kann nicht im Interesse einer erfolgreichen und so der öffentlichen Sicherheit dienenden Strafverfolgung sein.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie sicher sind Frauen in Basel? Wie viele und welche Übergriffe an Frauen wurden gemeldet? Wie hoch sind die Zahlen im Vergleich zu den Zahlen früherer Jahre, insbesondere auch in den Jahren vor den Covid-Massnahmen? Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer ein?*
2. *Wie hoch ist der Anteil der sexualisierten Gewalt an Männern? Wie viele und welche Übergriffe an Männern wurden gemeldet? Inwieweit werden Männer von öffentlicher Seite betreffend dem Thema sensibilisiert? Wie hoch sind die Zahlen im Vergleich zu den Zahlen früherer Jahre, insbesondere auch in den Jahren vor den Covid-Massnahmen? Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer ein?*

Wie in Kapitel 1 bereits dargelegt, wird Sexualisierte Gewalt seltener zur Anzeige gebracht als andere Gewaltdelikte, was zu einer hohen Dunkelziffer führt. Wie hoch diese ist, kann der Regierungsrat nicht seriös schätzen. Dazu müsste er sich auf Befragungen abstützen, welche wiederum stark von Aussagefreudigkeit, Genauigkeit der Angaben sowie der Fähigkeit, Straftaten oder Nichtstrafaten richtig einzuschätzen, abhängen.

Das Helffeld wird von der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) insofern abgebildet, als dass diese unter anderem Auskunft darüber gibt, wie viele Anzeigen wegen mutmasslicher Delikte gegen die sexuelle Integrität eingegangen sind. Diese Statistik enthält nur teilweise Daten über das Geschlecht der geschädigten Personen, denn nicht für alle angezeigten mutmasslichen Delikte betreffend sexueller Integrität werden geschlechtsspezifische Daten erhoben. In der PKS wird nur bei den Tatbeständen Vergewaltigungen sowie sexueller Nötigung das Geschlecht der geschädigten Personen ausgewiesen. Die Fälle umfassen sowohl im öffentlichen und privaten Bereich verübte Delikte. 2021 wurden in Basel-Stadt 19 Fälle von sexueller Nötigung (17 Frauen, 2 Männer) und 23 Vergewaltigungen (23 Frauen) zur Anzeige gebracht.⁴ Grundsätzlich dürfte bei Delikten wie Vergewaltigung, sexuelle Nötigung oder Schändung die Zahl der männlichen Opfer geschätzt sehr tief sein.

Die nachstehende Tabelle – ein Auszug aus den PKS der ausgewiesenen Jahre⁵ – erlaubt einen Mehrjahresvergleich bei Anzeigen zu Delikten gegen die sexuelle Integrität im Kanton Basel-Stadt:

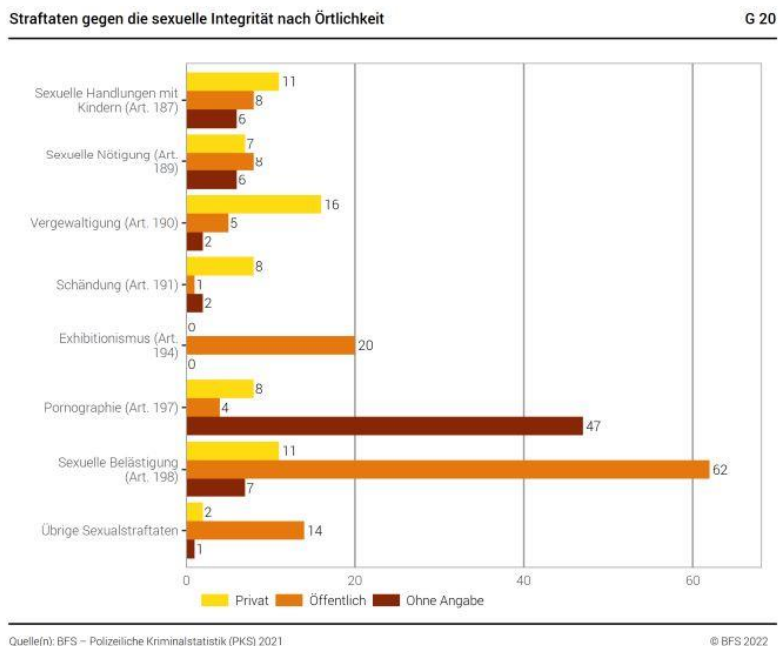
⁴ BFS Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht des Kantons Basel-Stadt 2021, S. 34.

⁵ Dieser Auszug basiert auf der (jeweils nachgeführten) interaktiven Tabelle «Polizeilich registrierte Straftaten gemäss Strafgesetzbuch nach Kanton, Ausführungsgrad und Aufklärungsgrad» [https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-1903020100_101/px-x-1903020100_101/px-x-1903020100_101.px]; abgerufen am 12. Dezember 2022] des Bundesamtes für Statistik. Da die Werte für die jeweiligen Jahre dort jeweils nachgeführt werden, kann es in Einzelfällen leichte Abweichungen zu den Zahlen in den gedruckten, jeweils Ende März eines Kalenderjahres publizierten Polizeilichen Kriminalstatistiken der Kantone und der Schweiz kommen. So zu erklären ist die Differenz von 19 versus 21 Fällen sexueller Nötigung in Basel-Stadt.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 187)	Basel-Stadt	43	43	62	41	36	44	25	115	59	35	35	27	25
Sexuelle Handlungen mit Abhängigen (Art. 188)	Basel-Stadt	2	1	5	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Sexuelle Nötigung (Art. 189)	Basel-Stadt	28	25	26	23	31	21	39	31	21	18	19	24	21
Vergewaltigung (Art. 190)	Basel-Stadt	42	26	35	37	36	31	32	33	25	30	30	23	23
Schändung (Art. 191)	Basel-Stadt	8	13	14	12	9	8	4	7	9	14	12	18	11
Sexuelle Handlungen mit Anstaltspfleglingen, Gefangenen, Beschuldigten (Art. 192)	Basel-Stadt	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Ausnützung der Notlage (Art. 193)	Basel-Stadt	2	1	1	0	0	5	2	2	0	0	5	0	1
Exhibitionismus (Art. 194)	Basel-Stadt	12	11	18	9	13	21	31	11	12	14	13	26	20
Förderung der Prostitution (Art. 195)	Basel-Stadt	5	9	19	43	12	20	28	19	15	35	13	15	14
Sexuelle Handlungen mit Minderjährigen gegen Entgelt (Art. 196)	Basel-Stadt	*	*	*	*	*	0	0	0	0	1	1	0	2
Pornografie (Art. 197)	Basel-Stadt	31	31	35	39	34	31	28	115	60	44	96	90	59
Sexuelle Belästigungen (Art. 198)	Basel-Stadt	76	79	82	70	69	60	82	60	75	86	68	97	80
Unzulässige Ausübung der Prostitution (Art. 199)	Basel-Stadt	2	0	14	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0
Total 5. Titel: Sexuelle Integrität	Basel-Stadt	251	240	311	275	242	242	272	393	277	277	292	321	256

In den ausgewiesenen Jahren lag das Total der Anzeigen wegen Straftaten gemäss Strafgesetzbuch zwischen knapp 20'000 und rund 27'000. Die PKS zeigt sodann auf, auf welche Örtlichkeiten sich die beanzeigten Straftaten gegen die sexuelle Integrität verteilen. Die Verhältnisse sind in den einzelnen Jahren jeweils ähnlich, daher sei als Beispiel die Aufschlüsselung für das Jahr 2021 angeführt:



3. Wie erfolgreich konnte das Konzept bei den Strafverfolgungsbehörden betreffend sexualisierter Gewalt umgesetzt werden?

Im Rahmen des regierungsrätlichen Schwerpunkts wird eine Übersicht sowie ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung Sexualisierter Gewalt erstellt. Zudem soll ein Runder Tisch Fachpersonen verschiedener Disziplinen zusammenbringen, um zu prüfen, wie Sexualisierte Gewalt in ihren verschiedenen Ausprägungsformen erkannt (Sensibilisierung/Weiterbildung), wie Sexualisierte

Gewalt verhindert (Gewaltprävention) und bekämpft werden kann (Gewaltschutz) und wie Opfern von Sexualisierter Gewalt spezialisierte und koordinierte Unterstützung geboten werden kann (Beratung, Spurensicherung, Strafverfolgung der Tatpersonen, etc). Und schliesslich soll auch die Sensibilisierung von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft in Bezug auf Einvernahme/Retraumatisierung oder traumaorientierte/opferzentrierter Fallführung in den Fokus rücken.

Nachdem die Stossrichtung festgelegt wurde, werden im Jahr 2023 die nötigen Ressourcen für die Konzeptarbeit und die Etablierung des Runden Tisches zur Verfügung stehen. Wie die Zusammenarbeitsprozesse verbessert und welche neuen Massnahmen und Angebote geschaffen werden sollen, wird sich im Verlauf der nächsten Jahre zeigen.

Neben den Arbeiten, welche im Zuge der Schwerpunktsetzung forciert werden, wird dem Thema Sexualisierte Gewalt auch im operativen Tagesgeschäft hohe Bedeutung zugemessen. Die Kantonspolizei passt ihre Tätigkeit stets den aktuellen Erkenntnissen an. Damit sie aber gezielt tätig werden kann, muss sie Anhaltspunkte haben. Das kann eine Häufung von Delikten an einer gewissen Örtlichkeit oder der überproportionale Anteil einer bestimmten Tätergruppe sein.

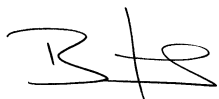
4. *In der Teilrevision des Polizeigesetzes für ein Kantonales Bedrohungsmanagement wurde die Einführung eines Gewalt-Monitorings beschlossen. Was ist der Stand dieses Monitorings? Wie könnte die Einführung beschleunigt werden? Welche Massnahmen, ausser der verstärkten Belichtung, werden umgesetzt, um sogenannte Hotspots zu entkräftigen?*

Das Konzept für die Initialisierungsphase wurde erstellt, 2023 wird mit der Arbeit gestartet. Mit dem operativen Start des kantonalen Bedrohungsmanagements beginnt auch die Arbeit der neu zu etablierenden Kommission Gewaltschutz, diese wird die Abteilung Gewaltschutz und Opferhilfe des Justiz- und Sicherheitsdepartements beim Aufbau des Gewaltmonitorings unterstützen. Die Einführung des Gewaltmonitorings soll so rasch wie möglich erfolgen, das Tempo der Umsetzung hängt jedoch auch von den verfügbaren Ressourcen der involvierten Stellen ab.

Der Regierungsrat geht die Bewirtschaftung von Hotspots interdisziplinär und ganzheitlich an. Bereits gut etabliert ist die Gewaltprävention durch gezielte Polizeipräsenz in den Sommermonaten im Rahmen von Schwerpunktaktionen. Die erwähnte Beleuchtung der Gewaltdeliktzonen wird ebenfalls weitergeführt, genauso wie die präventiven Massnahmen wie dem proaktiven Dialog zu Themen wie gegenseitiger Rücksichtnahme oder Littering. Ebenfalls bewährt haben sich verschiedene Partnerschaften, etwa mit der IWB oder der Jugendanwaltschaft.

Weitere Massnahmen, welche den Umgang mit Hotspots verbessern können – nicht ausschliesslich in Hinblick auf Sexualisierte Gewalt, sondern Gewalt generell –, werden zurzeit eruiert. Eine interne Studie der Kantonspolizei Basel-Stadt erarbeitet mögliche Handlungsfelder, welche die Erfassung und Handhabung von Gewalt im Kantonsgebiet allgemein verbessern könnten. Zudem werden bis Ende 2024 die Grundlagen der polizeilichen Hotspotbewirtschaftung wissenschaftlich aufgearbeitet. Dabei werden auch bestehende und potenzielle weiterführende Massnahmen für die Basler Gewalt-Hotspots identifiziert und systematisch ausgearbeitet.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin