



An den Grossen Rat

24.5135.02

JSD/P245135

Basel, 30. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 30. April 2024

Interpellation Nr. 43 von Hanna Bay betreffend «Aussagekraft und Interpretation der Polizeilichen Kriminalstatistik 2023 betreffend»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 10. April 2024)

«Wie jedes Jahr führte die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt am Dienstag, 26. März 2024 eine Medienkonferenz zur Polizeilichen Kriminalstatistik durch, die Zahlen waren am Vortag durch das Bundesamt für Statistik publiziert worden.¹ In dieser werden seit 2009 die Ergebnisse einer Statistik vorgelegt, für die alle kantonalen Polizeibehörden sämtliche Straftaten gemäss Strafgesetzbuch, Betäubungsmittelgesetz sowie Ausländer- und Integrationsgesetz nach einheitlichen Vorgaben erfassen. Von der Statistik nicht erfasst wird einerseits das sogenannte Dunkelfeld, also Straftaten, welche gar nicht erst angezeigt werden. Andererseits lässt die Statistik auch keine Rückschlüsse auf tatsächliche Verurteilungen zu. Schliesslich sind in der Praxis insbesondere bei Gewaltdelikten die ursprünglich angezeigten Tatbestände (und somit in der Kriminalstatistik ausgewiesenen Tatbestände) oft gravierender als jene, welche nach Abschluss des Strafverfahrens im Sachentscheid als rechtsgenügend bewiesen erachtet werden.

Wie schon im vergangenen Jahr verzeichnet der Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu den anderen Kantonen, aber auch zu den anderen Städten die höchste Anzahl Straftaten pro 1000 Einwohner:innen. Gemäss Prof. Dr. Dirk Baier vom Institut für Delinquenz und Kriminalprävention der ZHAW können aber auch einzelne Städte nicht ohne Weiteres miteinander verglichen werden. So seien sie unterschiedlich gross und hätten unterschiedliche Strukturen. Zudem komme in Basel das Dreiländereck dazu, was ebenfalls dazu führe, dass der direkte Vergleich schwierig sei.² Neben den von Baier genannten Faktoren ist zu berücksichtigen, dass Basel aufgrund des hohen Urbanisierungsgrads und der engen Kantons Grenzen – beinahe sämtliche Agglomerationsgemeinden gehören zu einem anderen Kanton oder einem anderen Land – eine weitere Besonderheit aufweist.

Vor diesen Hintergründen stellt sich die Frage, wie aussagekräftig die Polizeiliche Kriminalstatistik für sich alleine in Bezug auf die Sicherheitslage in Basel-Stadt ist. Unbestritten dürfte jedoch sein, dass die jährliche Präsentation der Zahlen ohne wissenschaftliche Kontextualisierung und Auswertung unter Berücksichtigung der oben genannten Parameter das subjektive Sicherheitsgefühl von einem Teil der Bevölkerung negativ beeinflusst.

Darum bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie aussagekräftig erachtet der Regierungsrat die Zahlen der jährlichen Kriminalstatistik in Bezug auf die Sicherheitslage in Basel-Stadt?
2. Wie und nach welchen Merkmalen wertet der Regierungsrat die jährliche Kriminalitätsstatistik jeweils aus und wie werden diese Merkmale beziehungsweise Parameter erarbeitet?
3. Wie bringen sich, neben dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, die anderen Departemente in die Wertung und Interpretation der Kriminalitätsstatistik ein?

4. Verfügt der Regierungsrat resp. die Verwaltung über Untersuchungen, welche die Basler Besonderheiten (Dreiländereck, hoher Urbanisierungsgrad, Agglomerationsgemeinden) bei Vergleichen mit anderen urbanen Gebieten berücksichtigen?
 - a. Falls ja: Wieso werden diese Untersuchungen nicht veröffentlicht?
 - b. Falls nein: Wäre es denkbar, dass die Kriminalstatistik jeweils jährlich z.B. durch die Abteilung Polizeiwissenschaften für die Öffentlichkeit wissenschaftlich ausgewertet resp. kontextualisiert würde?
5. Wieso gibt es keine Gegenüberstellung mit der Opferhilfestatistik oder anderweitige Bemühungen, Entwicklungen im Dunkelfeld zu erkennen?
6. Gibt es eine Möglichkeit, die angezeigten und somit in der Kriminalstatistik ausgewiesenen Tatbestände mit jenen in den jeweiligen Urteilen gegenüberzustellen?
7. Wieso gibt es Auswertungen nach Geschlecht und Staatszugehörigkeit nur bei den beschuldigten Personen, nicht aber bei den durch Gewaltstraftaten geschädigten Personen?
8. Wieso werden LGBTIQ-feindliche Straftaten sowie andere sogenannte Hate Crimes, die die Kantonspolizei seit Herbst 2022 erfasst, nicht gemeinsam mit der Kriminalstatistik ausgewiesen?
9. Geht mit der Reorganisation der Kriminalpolizei auch die Kommunikation zur Kriminalstatistik von der Staatsanwaltschaft zur Kantonspolizei über?

¹ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei.gnpdetail.2024-0235.html, www.stawa.bs.ch/nm/2024-polizeiliche-kriminalstatistik-2023-mehr-vermoegensdelikte-als-im-vorjahr-jsd.html

² <https://bajour.ch/a/clu8lewrh230262sgu8cj5gmhq/kriminologe-dirk-baier-im-interview-zur-kriminalitaetsstatistik-basel>

Hanna Bay»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

A. Grundsätzliche Bemerkung zur Polizeilichen Kriminalstatistik

Im Bestreben, die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz einigermaßen vergleichen zu können, hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beschlossen, über das Bundesamt für Statistik (BfS) jährlich eine konsolidierte polizeiliche Kriminalitätsstatistik für die gesamte Schweiz zu erstellen. Mit dem Jahresbericht der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) werden deshalb seit 2009 die Ergebnisse einer Bundesstatistik vorgelegt, bei der alle Kantone die verzeigte Kriminalität (Polizeianzeigen) nach einheitliche Erfassungs- und Auswertungsprinzipien registrieren. Die für die PKS als relevant definierten und von den Kantonen weitergeleiteten Daten werden vom BfS mit teilweise beträchtlichem Aufwand verifiziert und nachbearbeitet. Der hohe Detaillierungsgrad der erfassten Informationen erlaubt es, Straftaten, Geschädigte und Beschuldigte (inklusive Angaben zu Alter, Geschlecht und Staatszugehörigkeit) auszuweisen. Je nach Straftat stehen zudem Details wie Tatmittel oder Tatort zur Verfügung. Zahlreiche graphische Darstellungen (beispielsweise der kantonalen Belastungszahlen oder der Entwicklung der Straftaten über fünf Jahre) vervollständigen den Überblick über die polizeilich registrierte Kriminalität in der Schweiz.

B. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie aussagekräftig erachtet der Regierungsrat die Zahlen der jährlichen Kriminalstatistik in Bezug auf die Sicherheitslage in Basel-Stadt?*

Bei der PKS handelt es sich um eine reine Anzeigestatistik, sie stellt also keine Verurteilungsstatistik dar. Die PKS erlaubt aufgrund der Mehrjahresreihen zwar Aussagen zum Anzeigeverhalten und gibt dabei Hinweise auf die Kriminalitätsentwicklung und spezifische Kriminalitätsphänomene. Es ist aber auch klar, dass die Kriminalitätszahlen gerade im Bereich der sogenannten Holkriminalität, also Delikten, die erst aufgrund der selbstständigen

Ermittlungstätigkeit der Strafverfolgungsbehörden aufgedeckt werden können, und im Bereich der organisierten Kriminalität, die sehr grosse Ermittlungsaufwände im In- und Ausland generiert, teilweise nur beschränkt aussagekräftig sind.

2. *Wie und nach welchen Merkmalen wertet der Regierungsrat die jährliche Kriminalitätsstatistik jeweils aus und wie werden diese Merkmale beziehungsweise Parameter erarbeitet?*

Die statistischen Erhebungen zur Kriminalität im Kanton, der Restschweiz und den angrenzenden Ländern fließen laufend in die Lageanalysen der Strafverfolgungsbehörden ein. Die Kantonspolizei, die Staatsanwaltschaft und weitere involvierte Behörden führen diese Analysen laufend durch, entwickeln Strategien und ergreifen sowohl Sofortmassnahmen als auch mittel- und langfristige präventive und repressive Massnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung. Mit der laufenden Beurteilung der Lage werden – nochmals verfeinert – kurzfristig taktische Schwerpunkte gesetzt und operationell Brennpunkte festgelegt.

3. *Wie bringen sich, neben dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, die anderen Departemente in die Wertung und Interpretation der Kriminalitätsstatistik ein?*

In § 5 Absatz 1^{bis} des kantonalen Gesetzes über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) ist seit dem 1. Juli 2016 geregelt, dass der Regierungsrat für die Staatsanwaltschaft, die Jugendanwaltschaft und die Kantonspolizei Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung festlegen kann. Davon hat der Regierungsrat zum dritten Mal im Juni 2022 Gebrauch gemacht und auf Vorschlag des Justiz- und Sicherheitsdepartements als Schwerpunkte Gewaltdelikte (insbesondere mit Fokus auf, Gewalt im öffentlichen Raum, sexualisierte Gewalt und häusliche Gewalt), Einbruchsdiebstahl und Menschenhandel definiert. Bei der Schwerpunktsetzung geht es allerdings weniger um eine Interpretation der PKS, sondern vielmehr um den Fokus auf präventive Massnahmen in spezifischen Bereichen sowie um die Optimierung interner Abläufe. Sind entsprechende Organisationsziele erreicht, kann eine Schwerpunktsetzung wieder aufgehoben werden.

4. *Verfügt der Regierungsrat resp. die Verwaltung über Untersuchungen, welche die Basler Besonderheiten (Dreiländereck, hoher Urbanisierungsgrad, Agglomerationsgemeinden) bei Vergleichen mit anderen urbanen Gebieten berücksichtigen?*

Die Kriminalstatistik weist Anzeigen pro 1'000 gemeldete Einwohnerinnen und Einwohnern aus. In den Städten halten sich aber in der Realität – zwecks Erwerbstätigkeit, touristischen Besuchs oder Freizeitunterhaltung – signifikant mehr Personen auf, als tatsächlich vor Ort als wohnhaft gemeldet sind. Die Kantonspolizei hat intern explorative Studien erstellt, welche die Kriminalstatistik anhand der räumlichen Gliederung des Metropolitanraums Basel sowie den effektiven Stadtaufenthaltern und -aufhalten des Kantons besser einordnen helfen. Der «räumliche Charakter» ist eine Datenkategorie des BfS und misst die Zentrumsfunktion von Schweizer Städten, wobei Basel im Vergleich mit anderen Städten oben ausschwingt. Würden der räumliche Charakter oder gar die effektiven Stadtaufenthalte berücksichtigt, müsste die für Städte bzw. die Stadtbevölkerung ausgewiesene Kriminalitätsquote jedenfalls nach unten korrigiert werden.

- a) *Falls ja: Wieso werden diese Untersuchungen nicht veröffentlicht?*

Die Abteilung Polizeiwissenschaften nahm einen explorativen Vergleich der PKS Zahlen mit den Daten des Swiss Crime Surveys 2022, bei der das Kompetenzzentrum für Strafrecht und Kriminologie der Universität St. Gallen zusammen mit der ZHAW eine gesamtschweizerische Opferbefragung durchgeführt hat, vor. Ein Direktvergleich gestaltet sich jedoch als schwierig, weil die beiden Statistiken teilweise unterschiedliche Kategorien erheben: Während die erfassten angezeigten Straftaten in der PKS auf dem Strafgesetzbuch, dem Betäubungsmittelgesetz und

dem Ausländergesetz beruhen, sind die Kategorien im Crime Survey anders konzipiert und methodisch gefasst. Bei der Abteilung Polizeiwissenschaft derzeit angedacht ist es, die PKS Zahlen bei Gelegenheit auch mit Städten aus dem Ausland zu vergleichen, um so eine bessere Einordnung ihrer Bedeutung zu erhalten.

- b) *Falls nein: Wäre es denkbar, dass die Kriminalstatistik jeweils jährlich z.B. durch die Abteilung Polizeiwissenschaften für die Öffentlichkeit wissenschaftlich ausgewertet resp. kontextualisiert würde?*

Die Kantone geben bloss die Polizeianzeigen an das BfS weiter. Die gestützt darauf erstellte Statistik beruht auf Absprachen aller Kantone und beschränkt sich auf bestimmte gesamtschweizerisch vorgegebene Daten, die aufgrund ihrer Konstanz aussagekräftige Mehrjahresvergleiche zum Anzeigeverhalten ermöglichen. Zwar war und ist klar, dass sich auch eine Vielzahl anderer Variablen vergleichen liesse und dass das Bedürfnis für solche Vergleiche abhängig von bestimmten gesellschaftlichen Entwicklungen und Interessengruppen, aber auch Regionen unterschiedlich sein kann. Zu suchen war daher auch unter Berücksichtigung der personellen Möglichkeiten der Kantone nach dem kleinsten gemeinsamen und sinnvollen Nenner. Gestützt auf diesen wird aktuell der Städte- und Regionen-Vergleich vorgenommen. Um die Einheit und Konstanz des Vergleichs nicht zu gefährden und eine «Bedürfnisspirale» in Gang zu setzen, die Personal bindet, das für den Grundauftrag der präventiven und restriktiven Kriminalitätsbekämpfung benötigt wird, ist zu vermeiden, dass einzelne Kantone oder Städte Zusatzdaten- oder Datenverbindungen generieren, um eine verfeinerte Analyse bzw. Präsentation der Entwicklungen zu ermöglichen. Damit würde eine Konkurrenz und Wettbewerb unter den Kantonen geschaffen, welche die einheitliche PKS letztlich gefährdeten.

5. *Wieso gibt es keine Gegenüberstellung mit der Opferhilfestatistik oder anderweitige Bemühungen, Entwicklungen im Dunkelfeld zu erkennen?*

Das polizeiliche Hellfeld umfasst alle Straftaten, welche der Polizei durch eigene Ermittlungen oder Anzeigen bekannt werden und in der PKS auftauchen. Das Dunkelfeld ist die Summe aller Delikte, die den Strafverfolgungsbehörden nicht bekannt werden und daher auch nicht im Hellfeld, bzw. in der PKS erscheinen.

Im Hellfeld finden sich die angezeigten Straftaten, die wiederum aufgeteilt werden können in un-aufgeklärte Straftaten ohne beschuldigte Person und aufgeklärte Straftaten mit beschuldigten Personen. Aus Letztgenanntem ergeben sich schlussendlich die verurteilten Personen. Das Hellfeld zeigt wie erwähnt lediglich die von der Polizei aufgezeichnete Kriminalität. Aber nicht jedes angezeigte Verhalten ist strafbar, nicht jedes angezeigte Verhalten hat (so) stattgefunden, nicht jedes angezeigte Verhalten wird juristisch korrekt qualifiziert – will heissen: Die PKS berücksichtigt nicht den weiteren Verfahrensgang (Verurteilung, Freispruch, Einstellung oder Nichtanhandnahme). Die Mehrjahresvergleiche widerspiegeln demnach vor allem Tendenzen und helfen beispielsweise dabei, operative und präventive Schwerpunkte in der alltäglichen Polizeiarbeit und in der Strafverfolgung festzulegen.

Mit der Dunkelfeldforschung beschäftigen sich Kriminologinnen und Kriminologen typischerweise durch Befragungen. Doch auch diese ist nicht genau: Die Aussagefreudigkeit, unzutreffende Angaben oder der Umstand, ob eine befragte Person ihre Teilnahme ernst nimmt und Straftaten oder Nichtstrafaten richtig einschätzt. Dunkelfeldforschung kann die Kriminalität deshalb auch nicht oder bloss sehr unzulänglich messen, denn alle Resultate müssen im Kontext ihrer möglichen Fehlerquellen interpretiert werden. Trotzdem kann ein Vergleich zwischen den PKS-Daten und der Opferstatistik Hinweise liefern, wie sich Gewaltphänomene entwickeln. 2023 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement in Kooperation mit dem Statistischen Amt mit dem Aufbau eines Gewaltmonitorings begonnen. Dieses ist seit 2024 Teil des kantonalen Statistikprogramms. In einem ersten Schritt werden vorhandene Daten zu Häuslicher Gewalt vertieft analysiert und nach Möglichkeit

verknüpft werden. Mit Hilfe eines Dashboards sollen diese der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Auch die Datenbasis für die Erkennung von weiteren Gewaltphänomenen soll laufend erweitert werden.

6. *Gibt es eine Möglichkeit, die angezeigten und somit in der Kriminalstatistik ausgewiesenen Tatbestände mit jenen in den jeweiligen Urteilen gegenüberzustellen?*

Nein. Es kommt deshalb auch immer wieder der Wunsch nach einer sogenannten Verlaufsstatistik auf. Eine solche erfasst durchgängig, wie Anzeigen, Ermittlungen und Gerichtsurteile korrespondieren, also allfällige spätere Erkenntnisse oder Urteile dann auch die Anzeigestatistik (Kriminalstatistik) nachträglich berichtigen. Ohne solche Verlaufs-korrektur bleiben publizierte Kriminalitätsstatistiken tatsächlich begrenzt aussagekräftig. Da beim Menschenhandel – ein regierungsrätlicher Schwerpunkt der Kriminalitätsbekämpfung – die Anzahl der Fälle überschaubar ist und vertiefte Erkenntnisse gewonnen werden sollen, sollen Verdachtsfälle ab erstem Hinweis auf Menschenhandel über die Ermittlungen, den Opferhilfeprozess und die Anklage bis zum Gerichtsurteil analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch noch nicht klar, ob die Analyse wie gewünscht vorgenommen werden und dann auch aussagekräftige Ergebnisse liefern kann.

7. *Wieso gibt es Auswertungen nach Geschlecht und Staatszugehörigkeit nur bei den beschuldigten Personen, nicht aber bei den durch Gewaltstraftaten geschädigten Personen?*

Weil dies so von den kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren gemeinsam beschlossen wurde.

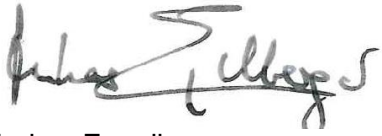
8. *Wieso werden LGBTIQ-feindliche Straftaten sowie andere sogenannte Hate Crimes, die die Kantonspolizei seit Herbst 2022 erfasst, nicht gemeinsam mit der Kriminalstatistik ausgewiesen?*

Hate Crime ist kein im Strafgesetzbuch normierter Straftatbestand und kann deshalb vom BfS nicht in der PKS erfasst werden. Eine Untersuchung der Kantonspolizei im Jahr 2023 ergab, dass nur einzelne kantonale Polizeikorps Hate Crime explizit erfassen und dies nicht einheitlich. Wie der Regierungsrat bereits bei der Beantwortung des Anzugs Sarah Wyss und Konsorten betreffend «eine Statistik im Bereich LGBTIQ-feindlichen Aggressionen» festgehalten hat, ist ihm die Gleichstellung aller Personen und damit auch die Bekämpfung von Aggressionen gegen oder gar Gewalttätigkeiten an LGBTIQ-Personen wichtig. Aus diesem Grund werden LGBTIQ-feindlichen Aggressionen durch die Strafverfolgungsbehörden in Basel-Stadt nun separat erfasst. Zur Auswertung der Erfassung wird der Regierungsrat noch in diesem Jahr im Rahmen der neuerlichen Anzugsbeantwortung berichten. Zudem wird die Einführung eines anonymen Meldetools nach Vorbild der Kampagne «Zürich schaut hin» geprüft. Dieses soll Hinweise über die Verbreitung sexueller sowie homo- und transfeindlicher Belästigungen liefern.

9. *Geht mit der Reorganisation der Kriminalpolizei auch die Kommunikation zur Kriminalstatistik von der Staatsanwaltschaft zur Kantonspolizei über?*

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 Abteilung Kriminalpolizei aus der Staatsanwaltschaft herauszulösen und in die Kantonspolizei zu integrieren, stellt eine komplexe Herausforderung dar. Gestützt auf die Strafprozessordnung müssen die gesetzlichen Grundlagen der Strafverfolgung im Kanton neugestaltet werden. Beide Organisationen müssen entsprechend weiterentwickelt, Prozesse und Abläufe neu aufgesetzt und entsprechende Ressourcenallokationen angepasst werden. Nach der Reorganisation der kantonalen Strafverfolgung soll die PKS von der Kantonspolizei präsentiert werden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin