



An den Grossen Rat

16.5244.02

JSD/P165244

Basel, 1. Juni 2016

Regierungsratsbeschluss vom 31. Juni 2016

Interpellation Nr. 71 Alexander Gröflin betreffend «Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 11. Mai 2016)

«Anlass zu dieser Interpellation ist die hohe Verfügbarkeit von harten Drogen im Kanton Basel-Stadt. Das hat zur Folge, dass die öffentliche Sicherheit je nach Interpretation weniger oder eben mehr gefährdet ist. Sicher sind die massiven Beeinträchtigungen der Gesundheit mit steigendem Konsum von Drogen.

Nach Art. 282 der Schweizerischen Strafprozessordnung kann die Staatsanwaltschaft Observationen anordnen:

1 Die Staatsanwaltschaft und, im Ermittlungsverfahren, die Polizei können Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- oder Tonaufzeichnungen machen, wenn: a. aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass Verbrechen oder Vergehen begangen worden sind; und b. die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

Der Regierungsrat wird deshalb um Beantwortung folgender Fragen ersucht:

1. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt ein Ermittlungsverfahren (auch Vorverfahren) bei Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz einleitet?
2. Wie viele Ermittlungsverfahren (auch Vorverfahren) wurden in den Jahren 2013 bis 2015 von der Staatsanwaltschaft wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz eröffnet?
3. Wie viele (auf Frage 2. bezogenen) Ermittlungsverfahren (auch Vorverfahren) wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz wurden in den Jahren 2013 – 2015 von der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt eröffnet und wieder eingestellt. Was waren die drei häufigsten Gründe für eine Verfahrenseinstellung?
4. Wie viele Observationen wurden in den Jahre 2013 bis 2015 von der Polizei in Bezug auf Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz vorgenommen?
5. Wie viele Observationen wurden von der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz in den Jahren 2013 bis 2015 angeordnet?
6. Wie viele Straftaten wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz wurden in den Jahren 2013 – 2015 polizeilich erfasst?
7. Wie viele dieser polizeilich erfassten (auf Frage 6. bezogenen) Straftaten wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz wurden in den Jahren 2013 – 2015 an die Staatsanwaltschaft abgetreten?
8. Reicht ein Hinweis, auch ein anonym oder mündlicher, in Bezug auf ein Drogendelikt, damit ein Ermittlungsverfahren (auch Vorverfahren) wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz eröffnet wird?

9. Wie viele Hinweise (auch anonyme) gingen bei der Kantonspolizei Basel-Stadt wegen Verdachts oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz in den Jahren 2013 bis 2015 ein?
10. Wie viele Hinweise (auch anonyme) gingen bei der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt wegen Verdachts oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz in den Jahren 2013 bis 2015 ein?
11. Wie viele Mitarbeitende sind bei der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt für den Bereich bzw. Bekämpfung des Drogenhandels tätig?
12. Erachtet der Regierungsrat die personelle Ressourcen zur Bekämpfung des Drogenhandels als ausreichend?
13. Wie viele Verurteilungen wegen Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz resultierten in den Jahren 2013 bis 2015 (Bitte Auflistung pro Jahr)?

Alexander Gröflin»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Vorbemerkung

Die Strafrechtspflege steht einzig den vom Gesetz bestimmten Behörden zu und Strafverfahren können nur in den vom Gesetz vorgesehenen Formen durchgeführt werden (Art. 2 StPO). Die Strafprozessordnung bezeichnet die Polizei (Kantonspolizei), die Staatsanwaltschaft und die Übertretungsstrafbehörden (Verwaltungsbehörden mit Ermittlungsbefugnis; Art. 12 StPO und § 3 EG-StPO) als Strafverfolgungsbehörden. Diese Strafbehörden sind gemäss Art. 7 StPO verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden, wobei der Staatsanwaltschaft die Verantwortung zukommt, für die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs zu sorgen (Art. 16 StPO). Entsprechend ist ihr von Gesetzes wegen auch die Leitung des Vorverfahrens, die Anklageerhebung und die Vertretung der Anklage vor Gericht übertragen (Art. 16 Abs. 2 StPO).

Die bundesrechtlichen Bestimmungen werden im Kanton Basel-Stadt durch das Gesetz über die Einführung der Strafprozessordnung (EG-StPO) und weiterer Erlasse (z.B. Verordnung über die Durchführung des polizeilichen Ermittlungsverfahrens bei Vergehen und Übertretungen) umgesetzt und konkretisiert. Dabei wird insbesondere der von anderen Kantonen abweichenden Behördenorganisation Rechnung getragen. Da im Kanton Basel-Stadt die Kriminalpolizei eine Abteilung der Staatsanwaltschaft und nicht Teil der Kantonspolizei ist, differiert auch die übliche Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft.

Der erste Abschnitt eines Strafverfahrens bildet das Vorverfahren, welches unterteilt ist in die *polizeiliche Ermittlung* und die *staatsanwaltliche Untersuchung* (Art. 299 StPO). In diesem Vorverfahren werden, ausgehend vom Verdacht, es sei eine Straftat begangen worden, Erhebungen getätigt und Beweise gesammelt, um festzustellen, ob gegen eine beschuldigte Person ein Strafbefehl zu erlassen, Anklage zu erheben oder das Verfahren einzustellen ist. Die Leitung des Vorverfahrens obliegt gemäss Art. 61 StPO der Staatsanwaltschaft.

Für den Bereich der Betäubungsmittelkriminalität legt die Verordnung über die Durchführung des polizeilichen Ermittlungsverfahrens bei Vergehen und Übertretungen vom 21. Dezember 2010 (SG 257.110) fest, dass sämtliche Delikte (Verbrechen, Vergehen und Übertretungen) gegen das Betäubungsmittelgesetz durch die Staatsanwaltschaft zu verfolgen sind (vgl. § 1 Abs. 2 i.V.m. Anhang 1; § 2 i.V.m. Anhang 2). Eine Ausnahme bildet lediglich das Ordnungsbussenverfahren gegen Cannabiskonsumenten (Art. 28 ff. BetmG). In Widerhandlungsfällen gegen das Betäubungsmittelgesetz obliegt somit die Durchführung sowohl der *polizeilichen Ermittlungen* als auch der *staatsanwaltlichen Untersuchung* der Kriminalpolizei und gegebenenfalls weiteren Abteilungen der Staatsanwaltschaft.

1. Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt ein Ermittlungsverfahren (auch Vorverfahren) bei Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz einleitet?

Die Einleitung eines strafprozessualen Vorverfahrens setzt das Vorliegen eines *hinreichenden Tatverdachts (Anfangsverdachts)* voraus, d.h. es müssen ernsthafte Gründe bestehen, die für das Vorliegen einer Straftat sprechen (Art. 7, Art. 299 Abs. 2 und Art. 309 StPO). Dieser Anfangsverdacht muss sich auf eine *konkrete Straftat* und gegen eine *konkrete Person* richten, wobei die Person allerdings nicht namentlich bekannt, aber bestimmbar (z.B. durch ein Täterprofil) sein muss. Ferner ist erforderlich, dass der Verdacht objektiv begründet ist, eine subjektive Vermutung genügt nicht.

2. Wie viele Ermittlungsverfahren (auch Vorverfahren) wurden in den Jahren 2013 bis 2015 von der Staatsanwaltschaft wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz eröffnet?

Basierend auf den statistischen Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), die auch als Grundlage für die alljährliche offizielle Berichterstattung dient, wurden im angegebenen Zeitraum insgesamt 9'932 Verfahren wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz eröffnet und geführt.

Jahr	Anzahl Verfahren
2013	3'422
2014	3'253
2015	3'257

3. Wie viele (auf Frage 2. bezogenen) Ermittlungsverfahren (auch Vorverfahren) wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz wurden in den Jahren 2013 – 2015 von der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt eröffnet und wieder eingestellt. Was waren die drei häufigsten Gründe für eine Verfahrenseinstellung?

Die Staatsanwaltschaft verfügt über kein elektronisches System, das es erlauben würde, sämtliche Verfahren darauf zu untersuchen, ob eine Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz in Frage stand und ob es zu einer Einstellung kam. Immerhin kann in Bezug auf die beim Betäubungsmittel-Dezernat (BMD) direkt erledigten Verfahren gesagt werden, dass insgesamt 3'533 Verfahren mit einer Einstellung abgeschlossen worden sind.

Jahr	Anzahl Einstellungen beim BMD
2013	1'103
2014	1'091
2015	1'339

Der häufigste Einstellungsgrund bildete Art. 19a Ziff. 2 des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG), der statuiert, dass Strafverfahren wegen Konsums von Betäubungsmitteln in leichten Fällen eingestellt werden können. An zweiter Stelle rangieren die Einstellungen gestützt auf Art. 19b BetmG, der Vorbereitungshandlungen zum Eigenkonsum in gewissen Fällen für straflos erklärt, gefolgt von den Einstellungen gestützt auf Art. 52 StGB (wegen Geringfügigkeit) und Art. 8 Abs. 2 StPO (Verzicht auf Strafverfolgung).

4. **Wie viele Observationen wurden in den Jahre 2013 bis 2015 von der Polizei in Bezug auf Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz vorgenommen?**
5. **Wie viele Observationen wurden von der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz in den Jahren 2013 bis 2015 angeordnet?**

Da die Verfahrensleitung und die Ermittlungszuständigkeit bei Widerhandlungen gegen das BetmG bei der Staatsanwaltschaft liegen, werden Observationen gemäss Art. 282 StPO vom jeweiligen Verfahrensleiter bei der Kriminalpolizei angeordnet. Diese Anordnungen werden in den jeweiligen Verfahrensakten dokumentiert. Eine zentrale elektronische Aufzeichnung dieser Massnahmen mit der Möglichkeit zur statistischen Auswertung existiert jedoch nicht. Immerhin kann aber aufgrund interner Recherchen gesagt werden, dass in den Jahren 2013 bis 2015 insgesamt 41 längerfristige Observationen gemäss Art. 282 StPO angeordnet und durchgeführt worden sind.

Jahr	Anzahl angeordnete Observationen
2013	17
2014	11
2015	13

6. **Wie viele Straftaten wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz wurden in den Jahren 2013 – 2015 polizeilich erfasst?**

Da Widerhandlung gegen das BetmG, die der Kantonspolizei, dem Grenzwachtkorps, anderen Behörden oder der Staatsanwaltschaft selbst bekannt werden und den in Ziff. 1 genannten Kriterien entsprechen, zu einer Verfahrenseröffnung führen, kann auf die in Ziff. 2 genannten Zahlen verwiesen werden.

7. **Wie viele dieser polizeilich erfassten (auf Frage 6. bezogenen) Straftaten wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz wurden in den Jahren 2013 – 2015 an die Staatsanwaltschaft abgetreten?**

Vgl. die Ausführungen in den Vorbemerkungen und in Ziff. 2.

Da die Kompetenz zur Führung von Ermittlungs- und Untersuchungsverfahren in allen Fällen von Betäubungsmittelkriminalität (Übertretungen, Vergehen und Verbrechen) gesetzlich der Staatsanwaltschaft zugewiesen ist, gelangen alle erfassten Betm-Widerhandlungen, welche die Kriterien gemäss Ziff. 1 erfüllen, zunächst zum Betäubungsmittel-Dezernat (Kriminalpolizei) und anschliessend teilweise zur Allgemeinen Abteilung der Staatsanwaltschaft. Eine Ausnahme bilden lediglich die direkt durch die Kantonspolizei im Ordnungsbussenverfahren zu ahndenden Konsumhandlungen gemäss Art. 28 ff. BetmG.

8. **Reicht ein Hinweis, auch ein anonymer oder mündlicher, in Bezug auf ein Drogendelikt, damit ein Ermittlungsverfahren (auch Vorverfahren) wegen Verdacht oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz eröffnet wird?**

Vgl. die Ausführungen in Ziff. 1.

Grundsätzlich reicht ein anonymer Hinweis auf eine Betm-Widerhandlung für die Einleitung eines Vorverfahrens, wenn ein objektiv begründeter, hinreichender Verdacht gegen eine bestimmte Person geschildert wird. Allerdings reicht ein anonymer Hinweis allein nicht, um strafprozessuale Zwangsmassnahmen anzuordnen und durchzuführen. Ohne solche Massnahmen und ohne die Möglichkeit beim anonymen «Anzeigsteller» weitere Informationen einholen zu können, ist die Schaffung einer tragfähigen Beweislage zur erfolgreichen Verfolgung einer beschuldigten Person in der Regel sehr schwierig und häufig aussichtslos.

9. **Wie viele Hinweise (auch anonyme) gingen bei der Kantonspolizei Basel-Stadt wegen Verdachts oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz in den Jahren 2013 bis 2015 ein?**
10. **Wie viele Hinweise (auch anonyme) gingen bei der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt wegen Verdachts oder Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz in den Jahren 2013 bis 2015 ein?**

Anonyme Hinweise wegen Widerhandlungen gegen das BetmG, die bei einer anderen Behörde (Kantonspolizei, Grenzwachtkorps etc.) eingehen, werden gestützt auf die Zuständigkeitsregelung an die Staatsanwaltschaft (BMD) weitergeleitet. Ist solchen Hinweisen ein ausreichend konkreter Tatverdacht zu entnehmen und kann dieser Anfangsverdacht durch weitere Erkenntnisse erhärtet werden, resultiert daraus schliesslich ein Strafverfahren gegen eine beschuldigte Person, widrigenfalls muss Nichtanhandnahme oder Einstellung verfügt werden. Die Registrierung der Fälle erfolgt nach Verfahrensart (Strafverfahren oder Requisition) und nach Personen (bekannte/unbekannte Täterschaft). Anonyme Hinweise bilden keine eigenständige Registrierungskategorie, weshalb eine statistische Abfrage dieser Fälle betreffend die Jahre 2013 bis 2015 nicht möglich ist.

11. **Wie viele Mitarbeitende sind bei der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt für den Bereich bzw. Bekämpfung des Drogenhandels tätig?**

Betreffend die Kantonspolizei kann die Frage nicht mit der Nennung einer Anzahl beantwortet werden, da sich – neben den Mitarbeitenden der entsprechenden Fahndungsgruppe – grundsätzlich alle Polizistinnen und Polizisten im Rahmen ihrer Tätigkeit auch um die Bekämpfung des Drogenhandels kümmern.

Der Mitarbeiter-Sollbestand beim BMD der Kriminalpolizei ist seit über 20 Jahren unverändert und besteht aus 16 Ermittlern/-innen (Kriminalisten) und einem Dezernatsleiter (Staatsanwalt). Nach Abschluss der Ermittlungen werden die für eine Anklage vorgesehenen Fälle an die Allgemeine Abteilung der Staatsanwaltschaft überwiesen, wo vier Staatsanwälte/-innen die weiteren Verfahrenshandlungen (Anklageerhebung und Vertretung vor Gericht) übernehmen. Zur Unterstützung der Ermittlungen kann das BMD die kriminaltechnische Abteilung, die Informatikabteilung der Staatsanwaltschaft sowie verschiedene Dienststellen der Kantonspolizei beiziehen. Die Verantwortung für das Vorverfahren und die Durchführung und Aufbereitung der Beweiserhebungen in gerichtsverwertbarer Form lastet jedoch ausschliesslich auf den Mitarbeitern des BMD.

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Elektronik und die Kommunikationstechnologien eine enorme Entwicklung erfahren, die Drogenhändlergruppierungen eine Vielzahl von schnelleren und besseren Kommunikations- und Transportmöglichkeiten gebracht hat. Andererseits bewirkte der stetige Ausbau der Formalien im Strafprozess verbunden mit einer Ausdehnung der Mitwirkungs- und Verteidigungsrechte (bedingt durch die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung) eine erhebliche zusätzliche Belastung für die Strafverfolgungsbehörden, namentlich für die Ermittlungsbehörden. Konsequenz dieser Entwicklung ist, dass mit dem gleichen Mitarbeiterbestand immer weniger Verfahren bearbeitet werden können und es immer weniger gelingt, gegen obere Hierarchiestufen von international operierenden Drogenhändlergruppierungen erfolgreich zu ermitteln und innert nützlicher Frist eine tragfähige Beweislage zu schaffen.

12. **Erachtet der Regierungsrat die personelle Ressourcen zur Bekämpfung des Drogenhandels als ausreichend?**

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Strafverfolgungsbehörden bereits heute sehr viel unternehmen, um dem Problem Einhalt zu gebieten. Nur ist es leider so, dass sich weder mit den

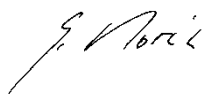
bestehenden noch mit allfällig erhöhten personellen Ressourcen Gesetzesverstösse vollends verhindern lassen.

13. Wie viele Verurteilungen wegen Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz resultierten in den Jahren 2013 bis 2015 (Bitte Auflistung pro Jahr)?

Eine statistische Auswertung über den gewünschten Zeitraum ist insoweit möglich, als festgestellt werden kann, wie viele Verfahren, die den Vorwurf der Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz beinhalteten, seitens der Staatsanwaltschaft mittels Anklage ans Strafgericht oder durch Erlass eines Strafbefehls abgeschlossen worden sind. Ob es in diesen Verfahren schliesslich zu einem Schuldspruch durch das Strafgericht (Anklagefälle) oder zu einer Bestätigung des Strafbefehls in einem allfälligen Einspracheverfahren (Strafbefehlsverfahren) gekommen ist, kann nicht mehr eruiert werden.

Jahr	Anzahl Anklagen / Strafbefehle	Total
2013	95 Anklagen ans Strafgericht 377 Strafbefehle	472
2014	101 Anklagen ans Strafgericht 313 Strafbefehle	414
2015	88 Anklagen ans Strafgericht 309 Strafbefehle	397

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin