



An den Grossen Rat

13.5243.02

JSD/P135243

Basel, 4. September 2013

Regierungsratsbeschluss vom 3. September 2013

Interpellation Nr. 44 von Emmanuel Ullmann betreffend «grenzüberschreitende Kriminalität durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit lösen»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 5. Juni 2013)

„Die Kriminalitätszahlen nehmen über die Jahre betrachtet klar zu, die Polizei spricht dabei regelmässig von Kriminaltouristen. Häufig gelingt diesen Kriminellen die Flucht ins Ausland, was danach geschieht, erfährt die Öffentlichkeit nicht mehr.

Dabei existiert seit langem eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Thema Sicherheit. Wie ist es jedoch um ihr bestellt?

Ich bitte den Regierungsrat, mir folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie ist die polizeiliche Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft, mit Frankreich und mit Deutschland organisiert?
2. Wie ist die Zusammenarbeit auf Niveau der Staatsanwaltschaft zwischen Basel-Stadt und BL, Frankreich und Deutschland organisiert?
3. Gibt es auch einen Austausch auf Stufe Strafgericht? Wie sieht dieser aus?
4. Welche Kriminaldaten werden ausgetauscht? Welche können nicht ausgetauscht werden? Besteht aus Sicht des Regierungsrates einen Handlungsbedarf?
5. Gibt es zwischen den einzelnen Partnern Probleme in der Zusammenarbeit? Welche konkreten Verbesserungsmassnahmen müssten implementiert werden, damit Kriminelle schneller überführt werden könnten?
6. Welche Anstrengungen müssen auf politischer Ebene gemacht werden, um die partnerschaftliche Zusammenarbeit zu stärken?

Emmanuel Ullmann“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Wie ist die polizeiliche Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft, mit Frankreich und mit Deutschland organisiert?

Die nachfolgenden Ausführungen über die polizeiliche Zusammenarbeit beziehen sich sowohl auf die Arbeit der Kantonspolizei Basel-Stadt als auch die kriminalpolizeilichen Ermittlungen der Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt.

Zusammenarbeit mit dem Kanton Basellandschaft

Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Polizeikorps der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern und Solothurn ist im Polizeikonkordat Nordwestschweiz PKNW geregelt. Im Regionalen Lagezentrum (RLZ) der PKNW wird – zusammen mit dem Grenzwachtkorps – wöchentlich die Kriminalitätslage in der Nordwestschweiz analysiert, damit rasch und zielgerichtet Schwerpunkte gesetzt werden können. Am wöchentlich stattfindenden «Regio Info-rapport» nehmen Vertreter der Kantonspolizei Basel-Stadt, der Polizei Basel-Landschaft, der Polizei Kanton Solothurn, des PKNW, der französischen und deutschen Polizei, der Transportpolizei, der Zollfahndung und des Grenzwachtkorps teil. Zudem ist an den wöchentlichen Lagerapporten der Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt und der Kantonspolizei Basel-Stadt jeweils auch ein Vertreter der Polizei Basel-Landschaft vertreten. Auf strategischer Ebene erfolgt die Zusammenarbeit einerseits über die Polizeikommandanten und anderseits die Leitungen der Kriminalpolizei.

Zusammenarbeit mit Frankreich und Deutschland

Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Frankreich, Deutschland und der Schweiz basiert einerseits auf dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und andererseits auf binationalen Polizei-Verträgen (sogenannte Polizeikooperationsabkommen). Das SDÜ verpflichtet die Teilnahmestaaten zur gegenseitigen grenzüberschreitenden Kooperation und definiert Mindeststandards. Die Polizeikooperationsabkommen der Schweiz mit Deutschland und Frankreich reichen über diese Mindeststandards hinaus. Sie haben unter anderem die Vereinfachung und den Schutz des Informationsaustausches, den Austausch von Mitarbeitenden, die Hilfeleistung bei Grossanlässen und in Krisenfällen, grenzüberschreitende Operationen (z.B. Observationen), den Betrieb von Kooperationszentren, gemeinsame Lageanalysen und die Zusammenarbeit bei Strassenverkehrsdelikten zum Inhalt.

Die «trinationale Chef-Konferenz», an der die Führungskräfte der Strafverfolgungsbehörden im Dreiland und Vertreter der Präfektur Haut-Rhin (Frankreich) teilnehmen, findet zweimal jährlich statt. Zu operativen Fragen tagen die Strafverfolgungsbehörden im Dreiland monatlich an der «trinationale Konferenz operative Ebene», die jeweils turnusgemäss in einem der beteiligten Länder (Frankreich/Deutschland/Schweiz) durchgeführt wird. An dieser Stelle noch einmal verwiesen sei auf den «Regio Info-rapport» an dem auch die Vertreter der französischen und deutschen Polizei teilnehmen. Zu erwähnen ist zudem die – gestützt auf den Polizeivertrag zwischen Deutschland und der Schweiz – abgehaltene «deutsch-schweizerische Sicherheitskonferenz», an der Vertreter von Polizei und Justiz sämtlicher Grenzkantone zu Deutschland und des Bundes vertreten sind.

Der ständige Informationsaustausch mit dem nahen Ausland wird über sogenannte Verbindungsbeamte gewährleistet: Der schweizerische Verbindungsbeamte des PKNW hat ein Büro in Colmar (Frankreich), die französische Verbindungsbeamte eines bei der Kantonspolizei Basel-Stadt und der Verbindungsbeamte der deutschen Bundespolizei ist beim Grenzwachtkorps I in Basel domiziliert. Die Zusammenarbeit mit Frankreich gestaltet sich insofern schwieriger, als sie über das in Genf domizierte CCPD (Centre de Coopération Policière et Douanière) und nicht über den französischen oder schweizerischen polizeilichen Verbindungsbeamten zu erfolgen hat, wenn sie mit einer anderen Behörde als einer des Département Haut-Rhin nötig ist.

2. Wie ist die Zusammenarbeit auf Niveau der Staatsanwaltschaft zwischen Basel-Stadt und BL, Frankreich und Deutschland organisiert?

Die nachfolgenden Ausführungen über die Zusammenarbeit auf der Stufe der Staatsanwaltschaft beziehen sich auf die Untersuchungsverfahren der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt.

Zusammenarbeit mit dem Kanton Basellandschaft

Die Zusammenarbeit der kantonalen Staatsanwaltschaften wurde mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) per 1. Januar 2011 institutionalisiert und verstärkt. Mit der Einführung des sogenannten «Staatsanwaltschaftsmodell» für die gesamte Schweiz (Abschaffung des Untersuchungsrichters) hat auch die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) an Bedeutung gewonnen. Die KSBS will die Zusammenarbeit aller in Strafsachen zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Schweiz fördern und bezweckt insbesondere den Meinungsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes, sowie die Koordination und Durchsetzung gemeinsamer Interessen. Dazu erlässt sie Richtlinien und Empfehlungen.

Die Leitungen der Staatsanwaltschaften der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Bern und Aargau und tauschen sich in regelmässigen Abstand aus und haben bereits 2010 eine Konferenz der Nordwestschweizer Staatsanwaltschaften (NWS) gegründet. Zweimal jährlich pflegen die Leitungen der Staatsanwaltschaften der NWS den Meinungsaustausch und die Erfahrungen mit der vereinheitlichten StPO zu besprechen.

Die Zusammenarbeit auf Stufe der Staatsanwaltschaften erfolgt auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen über die Rechtshilfe gemäss StPO. Die Rechtshilfegewährung unter Kantonen ist obligatorisch. Die Behörden verkehren direkt miteinander.

In der Regel führt die mit der Sache befasste Staatsanwaltschaft die für ihr Verfahren notwendigen Verfahrenshandlungen selbst durch, sei es im eigenen oder in einem anderen Kanton. Das bedeutet, die verfahrensleitende Staatsanwaltschaft in einem anderen Kanton beispielsweise eine Einvernahme oder eine Verhaftung durchführt; dies jeweils unter Benachrichtigung der örtlich zuständigen Staatsanwaltschaft. Zusätzlich kann für Verfahrenshandlungen um Unterstützung durch die örtliche Polizei ersucht werden (Art. 53 StPO), die nur in den seltensten Fällen nicht gewährt wird.

Die Staatsanwaltschaft kann von der Behörde eines anderen Kantons die Durchführung von Verfahrenshandlungen verlangen, wobei hierfür ein formelles Rechtshilfegesuch einzureichen ist.

Zusammenarbeit mit Frankreich und Deutschland

Die Bekämpfung der transnationalen Kriminalität im Dreiländereck ist ständiges Traktandum im bi- und trilateralen Austausch der Leitung der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt mit dem Generalstaatsanwalt von Colmar und dem Leitenden Oberstaatsanwalt von Freiburg, die sich ein- bis zweimal jährlich treffen.

Die länderübergreifende Zusammenarbeit erfolgt auf Grundlage des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen und das Bundesgesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (ISRG). Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen umfasst alle Massnahmen, die ein Staat (ersuchter Staat) auf Anfrage eines anderen Staates (ersuchender Staat) zur Erleichterung der Verfolgung und Bestrafung von Straftaten im ersuchenden Staat ergreift.

Die Kooperation mit dem Ausland ist viel formalisierter ausgestaltet als auf nationaler Ebene. Das Rechtshilfeverfahren ist in erster Linie Sache der kantonalen Behörden, die zuständig sind für die Vorprüfung, den Vollzug und die Schlussverfügung über die Zulässigkeit und den Umfang der Rechtshilfe. Ist der direkte Verkehr mit den ersuchenden Behörden (wie z.B. mit Frankreich,

Deutschland, Italien und Österreich zulässig), nimmt die kantonale Behörde auch das Ersuchen vom Ausland direkt entgegen und besorgt am Ende des Verfahrens die Übermittlung der Vollzugsakten mit den Beweismitteln.

3. Gibt es auch einen Austausch auf Stufe Strafgericht? Wie sieht dieser aus?

Nach Auskunft des Strafgerichts Basel-Stadt finden zwischen den nationalen Strafgerichten keine grenzüberschreitende Zusammenarbeit und kein entsprechender Datenaustausch statt.

4. Welche Kriminaldaten werden ausgetauscht? Welche können nicht ausgetauscht werden? Besteht aus Sicht des Regierungsrates einen Handlungsbedarf?

Informationen über die Art, die Häufigkeit und die lokale Verteilung von Straftaten werden zuverlässig und regelmässig ausgetauscht. Der Austausch von individuellen Fall- oder Personendaten kann jedoch nur im Zusammenhang mit Ermittlungs- oder Fahndungsverfahren auf dem Weg der polizeilichen oder der justiziellen Rechtshilfe gemäss StPO und IRSG erfolgen.

Dieser Austausch ist zeitaufwändig und teilweise wenig effizient, weil er im Einzelfall erfolgen muss und nach der vorgenommenen Überprüfung als erledigt gilt: So werden einmal überprüfte ausländische Tatortspuren (z.B. nach einem Einbruchdiebstahl mit unbekannter Täterschaft) oder Täter-Daten nicht periodisch mit den aktualisierten inländischen Daten abgeglichen, um allfällige neue Verbindungen festzustellen. Besonders der Austausch und die Abgleichung von Spuren-Daten und erkennungsdienstlichen Täter-Daten mit den Datenbanken anderer ausländischer Staaten sollten automatisch erfolgen.

Die Lösung für dieses Problem wäre die Teilnahme am Vertrag von Prüm (Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration). Dieser stellt eine Ausweitung und Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit im Bereich des Datenaustausches dar. Als Vertragsstaat könnten die in der Schweiz im Rahmen von Strafverfahren erhobenen DNA-Profile und daktyloskopischen Daten mit allen den Daten der EU-Staaten automatisch abgeglichen werden. Dies hätte den Vorteil, dass in der Schweiz an Tatorten gesicherte Spuren sehr schnell mit in EU-Staaten erhobenen Täterdaten in Verbindung gebracht würden – und umgekehrt. Zudem liessen sich durch die Aufdeckung von Tat-Tat-Verbindungen zwischen der Schweiz und dem EU-Ausland Erkenntnisse über reisende Täterschaften gewinnen. Damit könnte die Aufklärungsquote von Straftaten, namentlich von Einbrüchen, wohl deutlich erhöht werden.

Die Schweiz hat aufgrund der Überführung des Prümer Vertragswerks in den EU-Rechtsrahmen de facto nur die Möglichkeit, über einen weiteren Assoziierungsvertrag mit der EU an diesen wesentlichen Verbesserungen im Bereich der grenzüberschreitenden Polizei-Zusammenarbeit teilzunehmen. Der Abschluss eines entsprechenden Vertrages müsste aus diesem Grund auf nationaler Ebene veranlasst werden.

- 5. Gibt es zwischen den einzelnen Partnern Probleme in der Zusammenarbeit? Welche konkreten Verbesserungsmassnahmen müssten implementiert werden, damit Kriminelle schneller überführt werden könnten?**
- 6. Welche Anstrengungen müssen auf politischer Ebene gemacht werden, um die partnerschaftliche Zusammenarbeit zu stärken?**

Schwierig gestaltet sich aufgrund der strengen, vorerwähnten (vgl. Antwort auf Frage 4), gesetzlichen Vorgaben teilweise der Austausch von individuellen Fall- oder Personendaten. Zudem scheinen sich besonders organisierte Kriminelle die unterschiedlichen Rechtssysteme in Deutschland, Frankreich und der Schweiz gezielt zu Nutze zu machen: Begeht beispielsweise eine Tätergruppe mit Herkunft aus einem «Viertland» Straftaten in allen drei Ländern des Dreilands, wird einerseits – und trotz den bestehenden Staatsverträgen – die unmittelbare grenzüberschreitende Verfolgung erschwert. Anderseits können Täterinnen und Täter, die in einem der drei Länder gefasst wurden, gemäss den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen nur für diejenigen Taten verfolgt werden, die sie dort bzw. in einem der anderen Länder zum Nachteil von eigenen Landsleuten begangen haben. Dies hat komplizierte Rechtshilfe- und Auslieferungsverfahren zur Folge, welche die Strafverfolgung belasten und in ihrer Effizienz einschränken.

Abhilfe liesse sich wohl einzig durch Anpassungen in den relevanten Staatsverträgen über die internationale Rechtshilfe schaffen, indem beispielsweise die Strafverfolgung von Ausländerinnen und Ausländern für im Ausland begangene Straftaten generell bewilligt würde. Ob solche Möglichkeiten jedoch überhaupt häufig genutzt würden, ist fraglich, da sich bereits in der nationalen Zusammenarbeit feststellen lässt, dass Verfahren aus Kosten- und Kapazitätsgründen sehr zögerlich übernommen und lieber abgetreten werden.

Aus Sicht des Regierungsrats funktioniert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung mit dem nahen Ausland und dem Kanton Basel-Landschaft gut bis sehr gut. Ungeachtet dessen gibt es Verbesserungspotential. Dieses liegt – abgesehen vom Einsatz für die Teilnahme der Schweiz am Prümer Vertrag – jedoch nicht auf politischer Ebene, sondern im täglichen Einsatz: Dank den motivierten Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden und des täglichen Erfahrungsgewinns «an der Front», werden für viele Probleme laufend viele Lösungen gesucht und gefunden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin