



Regierungsrat

Luzern, 20. Februar 2018

## ANTWORT AUF ANFRAGE

A 454

Nummer: A 454  
Protokoll-Nr.: 158  
Eröffnet: 31.10.2017 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

### **Anfrage Fässler Peter und Mit. über entwickelt sich Luzern zum Eldorado für organisierte Kriminalität?**

Vorbemerkung:

Aufgrund von Indikatoren ist die Sicherheitslage im Kanton Luzern insgesamt als befriedigend bis gut zu bewerten. Gemäss der Kriminalstatistik 2016 der Luzerner Polizei sind die schweren Delikte zurückgegangen und die Aufklärungsquote ist insbesondere bei den Straftaten gegen Leib und Leben nach wie vor hoch. Auch geben die regelmässigen Bevölkerungsbefragungen ein gutes Bild über das Sicherheitsempfinden der Luzerner Bevölkerung ab. Letztmals wurden diese Ergebnisse im Lustat-Focus «[Das Leben im Kanton Luzern](#)» publiziert (ab Seite 23).

Bei Vergehen gegen Leib und Leben sowie bei den Officialdelikten generell haben die Sicherheitskräfte knapp genügende Ressourcen. Zunehmend kritisch sind die Mittel für die Prävention, Observation und Repression im Bereich der Betäubungsmittel. Dies kann sich längerfristig negativ auf die Sicherheitslage im Kanton Luzern auswirken. Vor allem bei der Kriminalpolizei werden vermehrt Anstrengungen notwendig sein, um zum Beispiel Drogenhandel, Menschenhandel – sofern die Rechtsgrundlage gegeben ist (vgl. Postulat P 430) – und Cyber-Kriminalität wirksam an der Wurzel zu bekämpfen. Dabei kommt der intensiven Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund eine Schlüsselrolle zu.

Zu Frage 1: Ist die Luzerner Polizei und Staatsanwaltschaft noch der Situation gewachsen, die oft sehr komplexen Ermittlungen durchzuführen, wenn selbst für kleinere Einsätze bis siebenmal täglich das notwendige Personal fehlt? Wurde im Bereich der organisierten Kriminalität die Ermittlungstätigkeit zurückgefahren?

Der aufgrund des abgelehnten Budgets 2017 und der sofort notwendigen Sparmassnahme verordnete Abbau von Gleitzeitsaldi hat, wie in der Beantwortung der Anfrage A 404 dargelegt, zu einer Priorisierung jener Ereignisse oder Meldungen geführt, bei welchen unmittelbar oder eben nicht unmittelbar polizeilich gehandelt wurde. Keinen Aufschub erlaubten Interventionen bei schweren Delikten – beispielsweise gegen Leib und Leben, Sexualdelikte, schwerer Raub usw. – und Fälle, in denen beweissichernde Massnahmen unverzüglich eingeleitet werden mussten. Priorität hatte da die Einhaltung respektive Wahrung der Sicherheit.

Die aus verschiedensten Gründen immer aufwendigere Führung von Strafuntersuchungen sowie die beschränkten personellen Ressourcen führen in einzelnen Fällen dazu, dass im Bereich der organisierten Kriminalität die Ermittlungs- und Untersuchungstätigkeiten reduziert werden mussten. Die Luzerner Polizei wie auch die Staatsanwaltschaft sind vor diesem

Hintergrund gehalten, Priorisierungen vorzunehmen. Dies hat zur Folge, dass gewisse Aktionen nicht an die Hand genommen werden konnten oder der «erste Angriff» (erste Erhebungen) nur mit zeitlicher Verzögerung durchgeführt werden konnte.

In vereinzelt Fällen hat die Kriminalpolizei trotz hinreichendem Tatverdacht aufgrund der aktuellen Situation keine Ermittlungshandlungen aufnehmen können, obwohl gemäss strafprozessualen Legalitätsprinzip solche zwingend hätten aufgenommen werden müssen.

Davon betroffen ist ausserdem die internationale Rechtshilfezusammenarbeit im Bereich des grenzüberschreitenden Drogenhandels. Die Verfahren in der Abteilung der organisierten Kriminalität erfordern umfangreiche Abklärungen sowohl seitens der Polizei als auch der Staatsanwaltschaft, das heisst: sie binden umfangreiche personelle und finanzielle Mittel. Die eingeschränkten Ressourcen bei der Luzerner Polizei und der Staatsanwaltschaft tragen dazu bei, dass die derzeitige Situation weiterhin angespannt bleibt.

Zu Frage 2: Musste die Luzerner Polizei oder die Staatsanwaltschaft in diesem Bereich eine stärkere Priorisierung vornehmen als in der Vergangenheit?

Der Bereich organisierte Kriminalität im weiteren Sinn umfasst insbesondere Fälle mit grossen, komplexen Sachverhalten und in der Regel mehreren Beschuldigten und hohen Deliktsträgen. Vielfach sind in solchen Konstellationen Sachbeweise zwingend notwendig. Technische Überwachungsmassnahmen, DNA-Auswertungen usw. verursachen hohe Kosten und binden personelle Ressourcen, so dass zunehmend Priorisierungen vorzunehmen sind. Selbst bei priorisierten Untersuchungen ergeben sich häufig Verzögerungen in der Auswertung der sichergestellten Daten (insbesondere IT-Daten). Das hat unter Umständen zur Folge, dass Personen länger in Untersuchungshaft zu halten sind oder allenfalls unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips vor eingehender Befragung aus der Haft zu entlassen sind.

Fälle der Kriminalpolizei werden nach einem einheitlichen Raster triagiert und in der Bearbeitung terminiert (siehe dazu Antwort Frage 5). Die Kriminalpolizei konzentriert ihre Ermittlungsressourcen grundsätzlich zunächst auf die akuten Fälle, die aus beweistechnischen und anderen Gründen (beispielsweise Fahndung nach der Täterschaft) keinen Aufschub tolerieren. Darunter fallen alle Spontaneinsätze bei schweren Delikten – Delikte gegen Leib und Leben, Sexualdelikte, schwere Raubtaten usw. – und Fälle, in denen beweissichernde Massnahmen sofort eingeleitet werden müssen. Alle anderen Fälle werden zurückgestellt, bis wieder Ressourcen zur Verfügung stehen. Sie müssen also, wie in Antwort zu Frage 1 ausgeführt, später an die Hand genommen werden. Diese Situation ist sowohl für die Kriminalpolizei, wie auch für die Staatsanwaltschaft, die Opfer, die Geschädigten, die Beschuldigten und die Rechtsvertreter nicht befriedigend. Sie kollidiert mit dem strafprozessualen Beschleunigungsgebot und birgt zudem die Gefahr, Beweismittel zu verlieren.

Diese Situation hat sich seit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung im Jahr 2011 akzentuiert. Bedingt durch den erforderlichen Mittelansatz und die Komplexität der Ermittlungen können vor allem im Bereich der organisierten Kriminalität weniger Verfahren geführt werden. Mit der neuen Strafprozessordnung wurden die Beschuldigtenrechte stark ausgebaut. Viele Verfahren dauern auch aufgrund der formalistischen Abläufe länger und verursachen einen erheblichen Mehraufwand. Weitere finanzielle und personelle Ressourcen wären notwendig, um aktiver, zielgerichteter und zeitnaher zu untersuchen und zu urteilen. Mit dieser Entwicklung sind sowohl die Polizei und die Staatsanwaltschaft wie auch die Gerichte konfrontiert. Kommt hinzu, dass für strafbare Handlungen zunehmend das nicht an Landesgrenzen gebundene Internet mit seinen fast unerschöpflichen Datenspeichern genutzt wird. Die internationalen Rechtshilfeverfahren binden zusätzlich Ressourcen, die für die originären Ermittlungsarbeiten fehlen.

Zu Frage 3: Verfügt die Luzerner Polizei über die notwendigen Ressourcen, um sich an überkantonalen Ermittlungen und Aktionen zu beteiligen wie beispielsweise der am 30. Oktober 2017 gestarteten Aktion zur Bekämpfung der Einbruchskriminalität? Und wie führt die Luzerner Polizei die propagierte individuelle Einbruchschutzberatung sowie die Schwachstellenanalyse und die Dokumentation von Lösungsansätzen (Sicherheitsplan) bei dieser Aktion durch?

Es kommt gelegentlich vor, dass kriminelle Gruppierungen, die im Kanton Luzern delinquent haben, in nationalen und internationalen Ermittlungen aufscheinen. Dies betrifft vor allem den Bereich organisierte Kriminalität. Die Kriminalpolizei konnte sich in einem Fall trotz Handlungsbedarf nicht oder nicht im erforderlichen Umfang an diesen Ermittlungen anderer Polizeibehörden beteiligen. Diese Situation ist nicht zufriedenstellend. Die Erfahrung zeigt auch, dass kriminelle Organisationen gut vernetzt sind und Schwachstellen in der Strafverfolgung ausnutzen. Aufgrund des Neins der Bevölkerung zur Erhöhung des Steuerfusses und des dadurch fehlenden Budgets 2017 musste als Sparmassnahme sofort der Abbau von Über- und Mehrarbeitszeiten verordnet werden. Bei der polizeilichen Grundversorgung hat dies in der zweiten Jahreshälfte zu einer Anpassung der Polizeipräsenz geführt. Dies verhinderte vor allem zu Nachtzeiten, in ausreichendem Mass verdächtigen Feststellungen nachzugehen.

An der Aktion zur Bekämpfung der Einbruchskriminalität im Herbst 2017 hat sich die Luzerner Polizei an der Plakataktion beteiligt. Zusätzliche, über die übliche Patrouillentätigkeit hinausgehende Massnahmen konnten nicht getroffen werden. Ob sich die angepasste Polizeipräsenz in steigenden Einbruchszahlen widerspiegeln wird, ist im Moment aber nicht ausgewiesen.

Die Sicherheitsberatung seitens der Polizei wurde im Zusammenhang mit der Organisationsentwicklung der Luzerner Polizei reduziert. Dank Synergien mit der Verkehrsprävention und der Entwicklung einer schweizerischen App zur Einbruchsprävention kann in der Beratung ein Grundangebot aufrechterhalten werden.

Zu Frage 4: Gemäss der Antwort auf Anfrage A 404 hat der Regierungsrat ausgeführt, dass es einschneidend sei, wenn man im Bereich Kriminalpolizei anderen Kantonen nicht helfen könne. Gab es seit 2016 solche konkreten Bereiche? Wenn ja, wie viele?

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang speziell der organisierte Drogenhandel, Menschenhandel und qualifizierte Vermögensdelikte (siehe dazu Antwort Frage 1). Mangels Statistik ist dazu jedoch kein Zahlenmaterial vorhanden.

Zu Frage 5: Gab es Einsätze oder Ermittlungen im Bereich Menschenhandel, Drogenhandel und andere Fälle von organisierter Kriminalität, die mangels Ressourcen nicht durchgeführt wurden? Wir bitten um eine Aufteilung nach Bereich.

Die Arbeitslast der Polizei im Allgemeinen und der Kriminalpolizei im Besonderen ist seit Jahren hoch, speziell seit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung. Aus diesem Grund erhebt die Kripo-Leitung die Fallpendenzen in ihren Fachbereichen. Dabei werden die Fälle nach folgenden Kriterien kategorisiert:

- Kategorie A (aktive Fälle): Fälle, die von einem Sachbearbeiter der Polizei aktiv bearbeitet werden und in der Regel auch bei der Staatsanwaltschaft als aktive Fälle in der Datenbank Tribuna geführt werden. Beispiele: Haftfälle oder aktive Fahndung.

- Kategorie B (passive Fälle): Fälle, die einem Sachbearbeiter der Polizei zugeteilt sind, aber nur sporadisch aktiv bearbeitet werden, z.B. bei Nachfrage eines Klägers usw. Der Fall ist in der Regel auch bei der Staatsanwaltschaft im Tribuna erfasst. Dringende Massnahmen werden erledigt, aktiv wird aber nicht ermittelt. Beispiel: nicht dringende Fälle.
- Kategorie C (Warteliste): Verdachtslagen sind bekannt, aber noch keinem Sachbearbeiter zugeteilt. Beispiele: Drogenfall ohne Kläger; Fälle, für die keine Kapazität vorhanden ist; in der Regel Fälle aus der Vorermittlung.

Gesamthaft hat die Kriminalpolizei aktuell einen Arbeitsvorrat an sogenannten C-Fällen im Umfang von rund 21'500 Arbeitstagen, was über 90 Mannjahren entspricht. Hauptsächlich davon betroffen ist der organisierte Drogenhandel. Das ist grundsätzlich keine neue Botschaft: An der Medienkonferenz zur Kriminalstatistik 2015 wurde ein geschätzter Arbeitsaufwand von 70 Mannjahren bei den C-Fällen ausgewiesen. Und die Kriminalstatistik von 2012 hielt zum Beispiel fest: «Die Auslastung unserer Fachspezialisten ist ungebrochen hoch. Als Folge kann einer Vielzahl von Erkenntnissen unmöglich nachgegangen werden». Festzuhalten ist zu diesen Zahlen, dass auch in den Vorjahren Fälle aufgrund der Priorisierung und der eingeschränkten Ressourcen pendent blieben. Wichtig ist auch der Hinweis darauf, dass es sich bei den genannten Zahlen um Schätzwerte handelt, die aufgrund von Erfahrungswerten aus durchgeführten Verfahren hochgerechnet wurden.

Im Bereich Drogenhandel müssen – sowohl bei der Polizei wie auch bei der Staatsanwaltschaft – seit geraumer Zeit Fälle zurückgestellt werden. Trotz hinreichenden Hinweisen können diese Fälle nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt bearbeitet werden. Weiter ist zu erwähnen, dass im Drogenhandel insbesondere die notwendigen Überwachungsmassnahmen aufwendig und teuer sind. Ohne diese kann aber oft nicht erfolgreich untersucht werden, so dass die Fälle, wie erwähnt, erst verspätet oder gar nicht an die Hand genommen werden können.

Die Staatsanwaltschaft stellt im Bereich Menschenhandel Anzeichen dafür fest, dass sich die geringere respektive nicht bestehende Polizeipräsenz im entsprechenden Milieu herumspricht. Die Problematik ist in diesem Fall die fehlende Rechtsgrundlage für Kontrollen in Sexbetrieben, sofern keine hinreichenden Verdachtsmomente für strafbare Handlungen vorliegen (vgl. Antwort zu Postulat P 430). Anfang 2018 wurden Kontrollen in zwei Bordellen in der Stadt Luzern und im Michelsamt durchgeführt, nachdem die entsprechenden Hausdurchsuchungsbefehle der Staatsanwaltschaft vorgelegen haben. Für die Kategorie Drogen- und Waffenhandel bestehen noch keine konkreten Hinweise bezüglich Veränderungen. Die Erfahrung zeigt aber, dass sich dies sehr schnell ändern kann, zumal kriminelle Organisationen gut vernetzt sind und Schwachstellen in der Strafverfolgung ausnutzen.

Die Bereiche Cyber-Kriminalität (inklusive Taten, die über das Internet begangen werden) und Kinderpornografie binden viele Ressourcen. Langwierige technische Auswertungen und Spezialwissen sind erforderlich, um Kriminalität in diesem Gebiet zielführend zu bekämpfen. Die Luzerner Polizei und Staatsanwaltschaft verfügen nicht über genügend spezialisierte Fachkräfte, um diesem Deliktsbereich mit den entsprechenden Mitteln, unter anderem mit geheimen Überwachungen, und der internationalen Rechtshilfe wirksam zu begegnen.

Im Bereich der Wirtschaftskriminalität ist die Mitte 2016 eröffnete Abteilung der Staatsanwaltschaft bereits ausgelastet. Viele Verfahren sind bei der Polizei hängig und konkrete Ermittlungsaufträge an die Polizei müssen laufend priorisiert werden.

Zu Frage 6: Gibt es Hinweise darauf, dass kriminelle Organisationen Luzern verstärkt für Menschen-, Drogen- und Waffenhandel nutzen?

Wie unter Antwort zu Frage 5 ausgeführt, ist im Bereich Menschenhandel feststellbar, dass geringere respektive nicht bestehende Polizeipräsenz im entsprechenden Milieu herumspricht. Beim Drogen- und Waffenhandel bestehen noch keine konkreten Hinweise bezüglich Veränderungen.

Zu Frage 7: Besteht ein Zusammenhang mit den personellen Ressourcen der Polizei und folgender Meldung: Unter 13 Schweizer Städten liegt Luzern in den Top 5 beim Konsum der Droge Methamphetamin?

Die Stadt Luzern sowie die Agglomeration kennen seit Jahren vielfältige Zentrumslasten. Sie ist als Party- und Ausgehmeile der Zentralschweiz und der übrigen angrenzenden Kantone mit den Konsequenzen der 24-Stunden-Gesellschaft und des Drogenhandels ebenso konfrontiert, wie andere grössere Schweizer Städte. Auf dem Platz Luzern können illegale Drogen relativ einfach beschafft werden. In der Partyszene ist der polizeiliche Repressionsdruck nur punktuell existent. Die vorhandenen polizeilichen Ressourcen sind in den relevanten Nachtzeiten zumeist mit Spontaneinsätzen (zum Beispiel Interventionen bei Schlägereien usw.) gebunden und können in diesem Bereich wenig repressive Wirkung entfalten.

Der in der Frage angesprochene Fachbereich Betäubungsmittelkriminalität weist pendente B- und C-Fälle (siehe Erläuterung Antwort Frage Nr. 5) aus, die schätzungsweise über 20'000 Arbeitstage zur Bearbeitung beanspruchen würden. Dazu ist zu sagen, dass bereits in den Vorjahren Fallpendenzen vorhanden waren; die Kriminalstatistik von 2012 hielt zum Beispiel fest: «Die Auslastung unserer Fachspezialisten ist ungebrochen hoch. Als Folge kann einer Vielzahl von Erkenntnissen unmöglich nachgegangen werden». Und an der Medienkonferenz zur Kriminalstatistik 2015 wurde ein geschätzter Arbeitsaufwand von 70 Mannjahren bei den C-Fällen ausgewiesen. Die Erkenntnis, dass im Bereich Drogenhandel Pendenzen bestehen, ist daher nicht neu. Zudem handelt es sich bei den genannten Zahlen um Schätzwerte, die aufgrund von Erfahrungswerten aus durchgeführten Verfahren hochgerechnet wurden.