

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. Juni 2012

662. Bekämpfung Cyberkriminalität (Personalbedarf)

A. Ausgangslage

Das Internet deckt heute einen grossen Teil der weltweiten Informations- und Kommunikationsbedürfnisse ab und eröffnet neue Möglichkeiten zur direkten Abwicklung von Geschäften. Gleichzeitig haben elektronische Netzwerke aber auch zur Entwicklung neuartiger Kriminalitätsformen geführt.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat bereits mit Beschluss Nr. 1068/2009 die Bekämpfung der Internetkriminalität zu einem der Schwerpunkte der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden für die Jahre 2009–2012 erklärt. Mit RRB Nr. 659/2012 hat er die Internetkriminalität auch als Schwerpunkt für 2012–2015 festgelegt.

B. Projektverlauf

Gestützt auf diesen Auftrag wurde im August 2009 in einer ersten Phase ein aus Vertretungen der Erwachsenenstrafverfolgung, der Jugendstrafverfolgung, der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich zusammengesetztes Projektteam eingesetzt. In seinem Bericht vom 2. Juli 2010 hat es Begrifflichkeiten definiert, den Ist-Zustand analysiert, den Handlungsbedarf abgesteckt und Lösungsansätze aufgezeigt.

Inhaltlich unterscheidet der Bericht zwischen den Problemkreisen der (spezialisierten) Straftatenerkennung und Strafuntersuchung einerseits und der Sicherstellung und Auswertung elektronischer Daten als Beweismittel im Strafverfahren andererseits. Er kommt zum Schluss, dass im Kanton Zürich die Bekämpfung der Internet- und Computerkriminalität, mithin also der Cyberkriminalität im umfassenden Sinne, aufgrund ungenügender personeller Mittel und fehlenden Spezialwissens nur lückenhaft und teilweise unkoordiniert erfolgt.

Zusammenfassend hält der Bericht fest, dass eine wirksame Bekämpfung der Cyberkriminalität eine massgebliche Verstärkung der Polizei im Bereich der technischen Unterstützungsdienstleistungen für die Ermittlungen erfordere. Gleiches gelte mit Blick auf die präventive Polizeiarbeit. Bei den Staatsanwaltschaften sei überdies die spezialisierte Untersuchung der Cyberkriminalität zu prüfen. Als Lösung schlug das Projektteam vor, für die künftige Aufgabenerfüllung im Bereich der Cyberkriminalität ein behördenübergreifendes Kompetenzzentrum vorzusehen.

Im Januar 2011 lösten die Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion gestützt auf diesen Bericht eine zweite Projektphase mit dem Auftrag aus, ein gemeinsames Kompetenzzentrum der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei, unter Einbezug der Stadtpolizei Zürich, zu konzipieren.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Thematik für die Aufgabenerfüllung der Strafverfolgungsbehörden, die in steigenden Fallzahlen und der laufenden Zunahme der zu verarbeitenden Mengen elektronischer Daten zum Ausdruck kommt, hat der Regierungsrat in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik 2011–2015 das Thema aufgenommen. Für den Politikbereich Sicherheit hat er als erstes Legislaturziel festgelegt, dass auf neue Herausforderungen der öffentlichen Sicherheit wirksam zu reagieren ist (vgl. RRB Nr. 882/2011). Als Massnahme hat er ausdrücklich den Aufbau eines Kompetenzzentrums zur Bekämpfung der Internetkriminalität (Cybercrime) unter Einbezug von kantonalen und nationalen Partnerorganisationen in Aussicht genommen (vgl. auch KEF-Projekt Nr. 3100.006 «Aufbau Kompetenzzentrum Internetkriminalität»).

C. Gegenwärtiger Mitteleinsatz von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft

Zurzeit erfüllen bei der Kantonspolizei nur wenige Mitarbeitende in der Ermittlungsabteilung Wirtschaftskriminalität und im Dienst Sexualdelikte/Kinderschutz spezifische Aufgaben mit Bezug zu Cyberkriminalität. Technische Unterstützungsleistungen müssen aber nicht nur für die genannten Deliktskategorien, sondern nahezu in sämtlichen Straffällen, die in den Ermittlungsdiensten der Polizei bearbeitet werden, erbracht werden. Dies gilt sowohl für Fälle, in denen ein Computer und/oder das Internet Angriffsobjekt oder Tatmittel waren, als auch dort, wo auf Computern und anderen Datenverarbeitungsanlagen Spuren von Straftaten als Beweismittel zu sichern sind. Für alle diese Leistungen stehen insgesamt nur zehn Mitarbeitende des Dienstes Informations-/Kommunikations-Technologie der Technischen Unterstützungsabteilung (TEU-ICT) zur Verfügung sowie acht Mitarbeitende des Dienstes Sonderelektronik (TEU-SEL), die technische Überwachungen durchführen. Diese Mittel sind nicht mehr ausreichend.

Bei der Staatsanwaltschaft ist seit einigen Jahren die Teilspezialisierung Softwarepiraterie/Internetdelikte eingerichtet, die personell bei den Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten der Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat und der Staatsanwaltschaft II angesiedelt ist. Zudem sind im Katalog der Delikte, für deren Verfolgung die Staatsanwaltschaft III zuständig ist, einige Sachverhalte mit wirtschaftlichem Bezug aufgeführt, die unter den Begriff der Internetkriminalität fallen.

D. Kompetenzzentrum Cybercrime und Kooperationen

Die Zielsetzung, die mit der Errichtung eines behördenübergreifenden Kompetenzzentrums verbunden ist, besteht vorab in der Bündelung der Kräfte. Der Mitteleinsatz muss eine effiziente und effektive Bekämpfung der Cyberkriminalität gewährleisten. Dazu müssen die Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden, namentlich auch mit Blick auf den Einsatz von technischer Infrastruktur, räumlich möglichst eng zusammenwirken und das für die Ermittlung und Untersuchung erforderliche fachliche und technische Knowhow laufend gemeinsam weiterentwickeln können. Der Handlungsbedarf ist dringend. Es wird ein etappiertes Vorgehen gewählt. Erste Umsetzungsschritte für ein gemeinsames Kompetenzzentrum müssen sich auf die Errichtung einer gemeinsamen Organisation für die Ermittlung und Untersuchung einschlägiger Straftaten und auf die Verstärkung des technischen Supports für die gesamte Ermittlungsarbeit konzentrieren.

Der dem Projekt zugrunde liegende Effizienzgedanke gebietet es insbesondere, polizeiliche Parallelstrukturen in personeller und technischer Hinsicht zu vermeiden und stattdessen die einzusetzenden polizeilichen Mittel zu konzentrieren. Entsprechend hat in allen bisherigen Projektphasen eine Vertretung der Stadtpolizei Zürich an den Konzeptarbeiten mitgewirkt. In Beantwortung eines Schreibens des Sicherheitsdirektors vom 20. Februar 2012 an den Polizeivorstand der Stadt Zürich teilte dieser am 2. April 2012 sein grundsätzliches Interesse an der Mitarbeit der Stadtpolizei im Projekt mit. Ausdrücklich wurde auch die Absicht begrüsst, dass Parallelstrukturen verhindert und technische Beschaffungen für die Ermittlungsunterstützung abgesprochen werden sollten.

E. Umsetzung

Bei der Umsetzung wird zwischen einer ersten (kurzfristigen) Umsetzungsphase 2012/2013 und einer zweiten (mittelfristigen) Umsetzungsphase 2013–2015 unterschieden.

a) Erste Umsetzungsphase (Jahre 2012/2013)

In der 2. Hälfte 2012 ist zum einen ein Fachteam von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie ermittelnden Internet-Spezialistinnen und -Spezialisten der Polizei unter staatsanwaltschaftlicher Leitung zu bilden. Diese sollen auch räumlich eng zusammenarbeiten. Dazu ist ein gemeinsamer Standort bei der Kantonspolizei Zürich bereitzustellen. Dieses Team hat neben der Bearbeitung von zur Anzeige gebrachten Sachverhalten im Bereich der Cyberkriminalität auch proaktiv im Rahmen der hierfür bestehenden Rechtsgrundlagen nach einschlägigen Delikten zu fahnden.

Zum andern müssen im Bereich des technischen Ermittlersupports (Kommunikationsüberwachung/Datenauswertung) dringend benötigte zusätzliche Spezialistinnen und Spezialisten eingestellt werden können. Der technische Ermittlersupport der Polizei ist hierfür mit zivilem Personal zu verstärken.

b) Zweite Umsetzungsphase (2013–2015)

Gestützt auf eine laufende Lagebeurteilung im Bereich der Cyberkriminalität und auf die Erkenntnisse aus dem Kompetenzzentrum müssen in weiteren Schritten 2013–2015 zusätzliche personelle Mittel (polizeiliche Ermittlerinnen und Ermittler sowie zivile Spezialistinnen und Spezialisten) eingestellt werden können.

Anfang 2010 wurden im Rahmen der Projektarbeiten auch Annahmen zum künftigen Arbeitsaufwand getroffen und der notwendige Personalbedarf berechnet. Hierzu wurde aufgrund von Fallzahlen, geleisteten Supportstunden, Entwicklung der sichergestellten Daten und der erwarteten weiteren Entwicklung der Mehrbedarf an Mitarbeitenden bestimmt. Gemäss dieser Planung wäre im Endausbau von folgendem Personalbestand seitens des Kantons für das Kompetenzzentrum auszugehen: vier Staatsanwältinnen/Staatsanwälte mit zwei Verwaltungssekretärinnen/Verwaltungssekretären, 15 Kantonspolizistinnen/polizisten und elf zivile Mitarbeitende der Kantonspolizei (Informatikspezialistinnen/Informatikspezialisten). In diesen Planungszahlen nicht enthalten ist die ausdrücklich erwünschte Mitarbeit von Korpsangehörigen und zivilen Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zürich.

F. Aufstockung des Personalkörpers bei Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft für die erste Umsetzungsphase

Für die Bildung des Kompetenzzentrums und die Bewältigung der dringendsten Aufgaben werden 2012 folgende zusätzliche personellen Mittel benötigt:

Organisation Personalkategorie	Anzahl zusätzliche Stellen			
	STA		Kapo ZH	
	STA	ZA	ZA	Korps
– Untersuchung	+2	+1		
– Ermittlung				+2
– Internet-Monitoring				+2
– technischer Ermittlersupport			+4	
Total (2012)	+2	+1	+4	+4

STA = Staatsanwaltschaft / Staatsanwältinnen und -anwälte

ZA = Verwaltungssekretärinnen und -sekretäre (STA) / IT-Spezialistinnen/Spezialisten (KAP0; Zivilangestellte)

Dabei ist anzustreben, dass die Stadt Zürich schon diese erste Umsetzungsphase unterstützt und dass möglichst rasch auch Mitarbeitende der Stadtpolizei Zürich im Kompetenzzentrum mitwirken.

Die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion werden ermächtigt, den Bestand an Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich Internetkriminalität 2012 um sieben Zivilstellen (zwei Staatsanwältinnen/-anwälte, ein/e Verwaltungssekretärin/-sekretär, vier Informatikspezialistinnen/-spezialisten) zu erhöhen.

Zusätzlich zu den zivilen Mitarbeitenden werden ermittelnde Polizistinnen und Polizisten benötigt. Für die erste Umsetzungsphase ist deshalb der Plafonds gemäss RRB Nr. 515/2011 einstweilen um vier Korpsstellen bei der Kantonspolizei auf 2176 zu erhöhen.

Die Direktion der Justiz und des Innern sowie die Sicherheitsdirektion haben dem Regierungsrat in der 2. Hälfte 2013 Bericht zum Stand der ersten Umsetzungsphase und im Hinblick auf die zweite Phase zu erstatten.

G. Technische Infrastruktur und Büroräume

Damit die Angehörigen der Staatsanwaltschaft und der Polizei eng zusammenarbeiten können, wird zusätzlicher Büroraum in den Zentralen Diensten der Kantonspolizei durch Umdisposition zur Verfügung gestellt.

Für den Betrieb des Internet-Monitorings muss die nötige technische Infrastruktur beschafft werden. Dazu sind Investitionen von rund Fr. 600 000 notwendig. Für die Kommunikationsüberwachung, besonders für die Lokalisation und Identifikation der mobilen Kommunikationsmittel, kann ein im laufenden Jahr für sicherheitspolizeiliche Aufgaben (Notsuche usw.) ohnehin zu beschaffendes Mobiltelefon-Ortungs- und Identifizierungssystem (IMSI-Catcher) mitbenutzt werden. Dafür ist mit Investitionskosten von rund Fr. 950 000 zu rechnen. Beide Projekte fallen in die Finanzkompetenz der zuständigen Direktion. Die für den Betrieb der genannten Infrastruktur erforderlichen personellen Mittel sind im vorstehend ausgewiesenen Personalbedarf enthalten.

H. Finanzierung

Die jährlichen Mittel für den Personalaufwand und die Beschaffung der Technischen Infrastruktur sind im Budget 2012 sowie im KEF 2012–2015 enthalten und werden den Leistungsgruppen Nrn. 2204, Strafverfolgung Erwachsene, sowie 3100, Kantonspolizei, belastet.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
und der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan der Strafverfolgung Erwachsene werden mit Wirkung ab 1. Oktober 2012 folgende neue Stellen geschaffen:

Stellen		Klasse
2	Staatsanwälte/Staatsanwältinnen	25
1	Verwaltungssekretär/-in	11

II. Im Zivilstellenplan der Kantonspolizei werden mit Wirkung ab 1. Oktober 2012 folgende neue Stellen geschaffen:

Stellen		Klasse
4	Informatikspezialisten/-innen	20

III. Die Stadt Zürich wird eingeladen, weiterhin am Projekt mitzu-
arbeiten und möglichst rasch mit Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zü-
rich im Kompetenzzentrum mitzuwirken.

IV. Mitteilung an den Stadtrat von Zürich, 8022 Zürich, die Finanz-
direktion, die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheits-
direktion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi