

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. Februar 2017

113. Bekämpfung Cyberkriminalität; zusätzlicher Personalbedarf

1. Vorgeschichte

Im Rahmen des ganzen Kriminalitätsgeschehens kommt der Internetkriminalität eine ständig grössere Bedeutung zu. Zu unterscheiden sind dabei Straftaten gegen das Internet und seine Instrumente als sogenannte Cyberkriminalität im engeren Sinne (beispielsweise In-Umlauf-Bringen von Computerviren, Hacking usw.) und die übrigen Straftaten, die zunehmend unter Zuhilfenahme von Mitteln und Vorgehensweisen der Internet-technologie verübt werden (beispielsweise Internetbetrug, Urheberrechtsverletzungen, Cybermobbing usw.).

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1068/2009 erstmals die Bekämpfung der Internetkriminalität zu einem der Schwerpunkte der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden für die Jahre 2009–2012 erklärt. Ebenfalls hat er die Thematik in die Richtlinien zur Regierungspolitik 2011–2015 aufgenommen. Als Massnahme dazu hat er dabei ausdrücklich den Aufbau eines sogenannten Kompetenzzentrums Cybercrime unter Einbezug von kantonalen und nationalen Partnerorganisationen genannt.

Gestützt auf die Erkenntnisse eines Projektteams, das sich aus Vertretungen von Erwachsenen- und Jugendstrafverfolgung, der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich zusammensetzte, beschloss der Regierungsrat am 20. Juni 2012, zwecks wirksamer Bekämpfung der Cyberkriminalität ein gemeinsames Kompetenzzentrum der Staatsanwaltschaften und der Kantonspolizei, unter Einbezug der Stadtpolizei Zürich, zu schaffen (RRB Nr. 662/2012). Gleichzeitig bezeichnete der Regierungsrat die Internetkriminalität wiederum als Schwerpunkt der Strafverfolgung für 2012–2015 (RRB Nr. 659/2012). Für den Aufbau dieses Kompetenzzentrums skizzierte der Regierungsrat ein etappenweises Vorgehen und ermächtigte die zuständigen Fachdirektionen, für eine erste Umsetzungsphase die erforderlichen Stellen zu schaffen. In der Folge nahmen die ersten Mitarbeitenden des Kompetenzzentrums Ende 2013 ihre Arbeit in den Räumlichkeiten der Kantonspolizei in der Militärkaserne auf.

Mit Beschluss Nr. 1081/2015 bestimmte der Regierungsrat, den Kampf gegen die Internetkriminalität weiterhin als Schwerpunkt der Strafverfolgung für 2015–2018 zu führen. Er kam dabei zum Schluss, dass «die personelle Ausstattung des Zentrums weiter vorangetrieben werden müsse».

2. Heutiger Stand

Das Kompetenzzentrum Internetkriminalität, wo heute 2 Staatsanwälte, 6 polizeiliche Ermittler und 24 zivile Mitarbeitende an einem gemeinsamen Standort bei der Kantonspolizei örtlich zusammengeführt und mit der notwendigen technischen Infrastruktur ausgestattet wurden, steht unter der Co-Leitung eines Staatsanwalts und eines Polizeioffiziers. Im Kompetenzzentrum Cybercrime gingen bereits 2013 insgesamt 213 Fälle ein. 2014 belief sich die Zahl auf 270, 2015 auf 79 und 2016 auf 140. Der zeitweise Rückgang der Anzahl Fälle war auf die Änderung der Zuständigkeitsregelung der im Kompetenzzentrum (und nicht bei den regionalen Staatsanwaltschaften) bearbeiteten Verfahren zurückzuführen, der Umfang und die Komplexität der einzelnen Verfahren stieg dadurch aber stark an. Weitere Anzeigen wurden zusätzlich bei anderen Staatsanwaltschaften eingereicht. Aus diesen Verfahren ergaben sich 2013 insgesamt 10 Anklagen und 8 Strafbefehle. 2014 wurden insgesamt 5 Anklagen erhoben und 8 Strafbefehle erlassen. 2015 wurden 119 Untersuchungen abgeschlossen, mit u. a. 2 Anklagen und 27 Strafbefehlen. 2016 waren es 109 Untersuchungen mit unter anderem 4 Anklagen und 27 Strafbefehlen. Die Form der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich bewährt sich (vgl. auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 132/2015 betreffend Computerkriminalität), wovon sich auch die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates 2016 bei einem Besuch überzeugen konnte.

Parallel zum Aufbau dieses hochspezialisierten Bereichs, der im Wesentlichen die Internetkriminalität im eingangs erwähnten engeren Sinne bekämpft, zeigte sich, dass immer mehr Straftaten Berührungspunkte zur Internettechnologie aufweisen. Ohne einen entsprechenden Kompetenzaufbau im allgemeinen Ermittlungsbereich wären denn auch die hochspezialisierten Ermittler weiterhin mit zu vielen kleineren Arbeiten absorbiert, was unbedingt zu vermeiden ist. Die Kantonspolizei hat deshalb einerseits weitere Ermittler entsprechend eingesetzt und andererseits den technischen Ermittlungssupport zuhanden der gesamten Strafverfolgung (Staatsanwaltschaft und Polizei) verstärkt.

3. Bedarf nach (zusätzlichen) zivilen Informatikspezialistinnen und -spezialisten

Die Strafverfolgung insgesamt steht angesichts der technologischen Entwicklung vor grossen Herausforderungen. Die Strafverfolgungsbehörden sind nicht nur zur Bekämpfung der Internetkriminalität im engeren Sinne, sondern auch zur Aufklärung der allgemeinen Straftaten mit IT-Bezug zu befähigen, und dieser Kompetenzaufbau muss parallel erfolgen. Für beides ist neben polizeilichem Wissen immer mehr auch ziviles IT-Knowhow erforderlich.

Bis heute ist Zürich der einzige Kanton, der die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaften im hochspezialisierten Cybercrime-Bereich in einem gemeinsamen Kompetenzzentrum eingerichtet hat. Wegen der Zunahme der Fallzahlen, der steigenden Komplexität und der extrem raschen technischen Innovation geht es darum, das jeweilige Knowhow laufend weiterzuentwickeln und die Mittel an die steigenden Bedürfnisse anzupassen. Zudem darf der gesamtschweizerische Aspekt nicht ausser Acht gelassen werden und es ist unbedingt eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund anzustreben.

Gleichzeitig wird es immer wichtiger, allen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie den allgemeinen polizeilichen Ermittlerinnen und Ermittlern Informatikwissen zu vermitteln und ihnen mit den erwähnten technischen Diensten IT-Ermittlungssupport zu leisten. Auch hierfür sind die Mittel aufzustocken.

Dementsprechend soll die Sicherheitsdirektion ermächtigt werden, den Bestand an zivilen Informatikspezialistinnen und Informatikspezialisten der Kantonspolizei für die Bekämpfung der Internetkriminalität im engeren Sinne wie für die beschriebenen Ermittlungs- und Supportaufgaben zu erhöhen. Dabei geht es – wie in den Beratungen des Budgets 2017 in der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit des Kantonsrates ausführlich dargelegt – um zehn Stellen. In der Budgetberatung im Kantonsrat wurden denn auch eine Budgetkürzung und Streichung dieser Stellen deutlich abgelehnt.

Die Mittel für den zusätzlichen Personalaufwand (jährlich Fr. 1 561 000) sind im Budget 2017 sowie im KEF 2017–2020 enthalten und werden der Leistungsgruppe Nr. 3100, Kantonspolizei, belastet.

4. Bedarf nach (zusätzlichen) Staatsanwältinnen und Staatsanwälten und Verwaltungsassistenzen

Parallel zum Ausbau bei der Kantonspolizei müssen auch die Mittel der Staatsanwaltschaft verstärkt werden. Erst damit wird eine wirksame Strafverfolgung sichergestellt.

Zusätzliche Mittel benötigt die Staatsanwaltschaft zum einen für die Führung von besonders komplexen Strafverfahren auf dem Gebiet von Cybercrime im dafür bestehenden Kompetenzzentrum. Im Blickpunkt steht dabei nicht nur die Bekämpfung der Anzeigekriminalität, sondern darüber hinaus die Führung von Strafverfahren, die durch Ermittlung von Fachleuten der Polizei im Internet, insbesondere aber auch im «Darknet» ausgelöst werden. Dieses sogenannte Darknet ist der dunkle Bereich des Internets, bestehend aus allen nicht indexierten Seiten, d. h. diejenigen, die von Suchmaschinen wie Google oder Bing nicht gefunden werden. Genutzt wird der verborgene Teil des Netzes u. a. von Drogendealern, Waffenhändlern und Pädosexuellen zur Abwicklung ihrer krimi-

nellen Geschäfte. Die im «Darknet» zwingend einzusetzende, aufwendige Ermittlungsmethodik ist durch die Verfahrensleitung mit der Anordnung geheimer Überwachungsmaßnahmen und mit rechtshilfweisen Beweiserhebungen eng zu begleiten. Da diese Massnahmen aufgrund der Flüchtigkeit der Beweise im «Darknet» stets sehr zeitnah zu treffen sind und sich die Täterinnen und Täter nicht an Geschäftszeiten halten, laufen die Ermittlungen bei solchen Fällen jeweils rund um die Uhr. Die Entwicklung des «Darknets» zu einem rechtsfreien Raum darf nicht hingenommen werden. Vielmehr sind Staatsanwaltschaft und Polizei bezüglich ihrer Mittel in die Lage zu versetzen, auch im «Darknet» präsent zu sein und wirksame Strafverfolgung zu betreiben. Deshalb ist die in RRB Nr. 662/2012 vorgesehene zweite Phase der Umsetzung des Kompetenzzentrums nunmehr auch für die Staatsanwaltschaft zu vollziehen.

Während besonders komplexe Strafverfahren auf dem Gebiet von Cybercrime im voll spezialisierten Kompetenzzentrum geführt werden, haben die fünf regionalen Staatsanwaltschaften zunehmend ebenfalls komplexe Strafverfahren auf diesem Gebiet zu bearbeiten. Je mehr die Digitalisierung im Arbeits- und Privatleben Einzug hält, und das Tempo dieser Entwicklung ist bekanntermassen sehr schnell, desto mehr Angriffsfläche bietet unsere Gesellschaft für Cyberkriminalität und desto grösser wird ihre Bedrohung. Dies wiederum führt zu einem steigenden Bedarf an auf die Führung von Verfahren von Cybercrime spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten auch bei den regionalen Staatsanwaltschaften. Diese spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sollen ihr Fachwissen nicht nur in die von ihnen bearbeiteten Straffällen einbringen, sie sollen darüber hinaus für die Fortbildung auf diesem Fachgebiet von nicht spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten eingesetzt werden und zudem als Beraterinnen und Berater und Coaches bei den regionalen Staatsanwaltschaften tätig sein.

Entsprechend wird die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt, den Bestand der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie deren Verwaltungsassistenzen um je fünf Stellen zu erhöhen. Zudem sollen die beiden befristeten Stellen (Assistenzstaatsanwalt/-anwältin und Verwaltungsassistentz) in unbefristete Stellen umgewandelt werden.

Die jährlichen Mittel für den zusätzlichen Personalaufwand (ab dem Planjahr 2018 jährlich Fr. 1 525 000) sind im Budget 2018 sowie im KEF 2018–2021 zu beantragen und werden der Leistungsgruppe Nr. 2204, Strafverfolgung Erwachsene, belastet.

Ein Teil der neu zu schaffenden Stellen der Kantonspolizei und der Strafverfolgung Erwachsene soll für das Kompetenzzentrum eingesetzt werden (RRB Nr. 1081/2015). Über den genauen Einsatz der zusätzlichen Mittel entscheiden die Kantonspolizei und die Oberstaatsanwaltschaft aufgrund der jeweiligen Bedrohungsszenarien und den Schwerpunkten des Regierungsrates gemeinsam.

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

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Zivilstellenplan der Kantonspolizei werden mit Wirkung ab
1. März 2017 folgende neuen Stellen geschaffen:

Stellen		Klasse
10,0	Informatikspezialist/in	20

II. Im Stellenplan der Strafverfolgung Erwachsene, bei der Staatsanwaltschaft II, werden mit Wirkung ab 1. Januar 2018 folgende neuen Stellen geschaffen:

Stellen		Klasse
5,0	Staatsanwalt/-anwältin	25
5,0	Verwaltungsassistent/in	13

III. Im Stellenplan der Strafverfolgung Erwachsene, bei der Staatsanwaltschaft II, werden mit Wirkung ab 1. Januar 2018 folgende befristeten Stellen in den ordentlichen Stellenplan übergeführt:

Stellen		Klasse
1,0	Assistenzstaatsanwalt/-anwältin	18
1,0	Verwaltungsassistent/in	13

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi