

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. Februar 2019

184. Berichterstattung zu den Schwerpunkten in der Strafverfolgung 2015–2018 und Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung 2019–2022

A. Schwerpunkte 2015–2018: Berichterstattung

Der Regierungsrat hat gestützt auf § 115 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1) am 18. November 2015 die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode 2015–2018 festgelegt (RRB Nr. 1081/2015). Gleichzeitig beauftragte er die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion, dem Regierungsrat über die Umsetzung der Schwerpunkte Bericht zu erstatten.

In RRB Nr. 1081/2015 wurden für die Berichtsperiode folgende vier Schwerpunkte definiert, über die nachfolgend zu berichten ist:

- a) Gewaltprävention
- b) Vermögenskriminalität (Konkursreiterei und Para-Wirtschaftskriminalität)
- c) Internetkriminalität
- d) Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden.

a) Gewaltprävention

Zielsetzung

Mit der Einführung des Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) auf Anfang 2015 wurden die Abläufe für die behörden- und fachstellenübergreifende Zusammenarbeit zur Verhinderung von Gewalttaten massgeblich verbessert und mit der Bildung eines kantonsweiten Netzwerks von Ansprechpersonen (KBM-Netzwerk) institutionalisiert. Die Bearbeitung sogenannter Gewaltschutzfälle sowie verschiedene Gewalttaten zeigten indessen weiteren Handlungsbedarf zur Umsetzung des Kantonalen Bedrohungsmanagements auf. Im Vordergrund standen die Institutionalisierung des interdisziplinären Dialogs, die Schaffung von geeigneten Informationsplattformen für den regelmässigen Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer sowie die Schulung von Behördenmitgliedern. Ferner sollten neue Instrumente und Abläufe entwickelt und etabliert werden, so z. B. strafprozessuale Instrumentarien (Ersatzmassnahmen usw.) und Konzepte für den Umgang mit psychisch auffälligen Personen.

Umsetzung

Zur Stärkung des Verbundes unter den Behörden und Institutionen wurde in Ergänzung zu den organisatorischen Strukturen die Webseite www.kbm.zh.ch entwickelt und im November 2016 aufgeschaltet. Für die Ansprechpersonen des KBM-Netzwerks sind Fachhinweise und Hilfsmittel (Handbuch, Checklisten usw.) für die Fallbearbeitungen abrufbar. Zudem werden auf dieser Webseite allgemeine Informationen zum Kantonalen Bedrohungsmanagement für die Bevölkerung transparent zugänglich gemacht.

Die Präventionsabteilung der Kantonspolizei Zürich organisiert seit 2016 die jährliche Fachtagung Bedrohungsmanagement in Kooperation mit dem Europa Institut der Universität Zürich, dem Kriminologischen Institut der Universität Zürich, der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich und der Klinik für Forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich. Die Fachtagung dient der Wissensvermittlung und Netzwerkpflege unter den Fachpersonen verschiedener Behörden und Institutionen. Im Weiteren führt die Präventionsabteilung unter dem Patronat des Schweizerischen Polizei-Instituts Neuenburg (SPI) seit 2017 jährlich einen Kurs Bedrohungsmanagement für Polizeiangehörige und Staatsanwältinnen und -anwälte aller Kantone durch. Instrumente zur Früherkennung und Einschätzung von Risiken, Rechtsgrundlagen für Informationsweitergaben sowie zivil- und polizeirechtliche sowie strafprozessuale Massnahmen werden anhand praktischer Fallbeispiele geschult. Im Übrigen werden für die Ansprechpersonen des KBM-Netzwerks wiederkehrend Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen im Umgang mit schwierigen, psychisch auffälligen Personen durch die Präventionsabteilung organisiert.

Das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich (JUV) entwickelte unter anderem gestützt auf die Erfahrungen aus enger Zusammenarbeit mit dem Dienst Gewaltschutz der Präventionsabteilung das Instrument Octagon. Im Gegensatz zu anderen Instrumenten macht Octagon keine Aussage zur (wahrscheinlichen) Gefährlichkeit einer Person, sondern gibt Hinweise darauf, wo Handlungsbedarf besteht. Das Instrument hat sich in der Praxis sehr bewährt; es unterstützt die strukturierte und harmonisierte Arbeitsweise unter den polizeilichen Fachstellen des Bedrohungsmanagements. Ab Anfang 2019 soll das Instrument Octagon als Web-Applikation für die polizeilichen Fachstellen aller Kantone zur Verfügung stehen.

Per 1. März 2018 hat die Kantonspolizei Zürich die Kantonale Interventionsstelle gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus (IRE) eingeführt und damit eine noch bestehende Lücke in den Struktu-

ren des Kantonalen Bedrohungsmanagements geschlossen. Die IRE ist als niederschwellige Anlauf- und Beratungsstelle für die Bevölkerung tätig. Sie dient der Früherkennung von Radikalisierungstendenzen und unterstützt Massnahmen zur Deradikalisierung. Die IRE arbeitet eng mit anderen Fachstellen und den Polizeiorganen zusammen. Sie ist massgeblich an der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vom 4. Dezember 2017 beteiligt.

Erkenntnisse

Die Umsetzung des Kantonalen Bedrohungsmanagements konnte im Rahmen des Schwerpunktes Gewaltprävention gefestigt werden. Die Arbeitsabläufe wurden weiter optimiert, organisatorische Strukturen sinnvoll ergänzt und noch bestehende Lücken geschlossen. Das KBM-Netzwerk umfasst heute rund 550 Ansprechpersonen bei allen massgeblichen Behörden und Institutionen. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit beruht auf einem gemeinsamen Verständnis für die Früherkennung und Verhinderung von sich anbahnenden (schweren) Gewalttaten. Mit der Überführung des Pilotbetriebs der Fachstelle Forensic Assessment and Risk Management (FFA) in den Regelbetrieb per Anfang 2016 (RRB Nr. 1005/2015) stehen der Polizei und den Staatsanwaltschaften forensisch-psychiatrisch und -psychologisch geschulte Fachpersonen in frühem Verfahrensstadium für Risikoeinschätzungen zur Verfügung. Die Angebote der FFA werden stark in Anspruch genommen, sodass diese bereits an ihre Kapazitätsgrenzen stösst. Eine Aufstockung der FFA erscheint mit Blick in die Zukunft unumgänglich. Schweizweit gilt das Kantonale Bedrohungsmanagement des Kantons Zürich als Erfolgs- und Vorzeigemodell.

Der Umgang mit sogenannten Gefährderinnen und Gefährdern, insbesondere solchen mit psychischen Auffälligkeiten, ist nach wie vor eine grosse Herausforderung. Auf verschiedenen Gebieten bestehen Versorgungslücken, welche nicht nur durch die Polizei, die Staatsanwaltschaft und das JUV, sondern auch unter Einbezug der Gesundheitsdirektion und ihr nachgelagerter Institutionen, insbesondere den psychiatrischen Kliniken, sowie mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in der nächsten Schwerpunkteperiode zu schliessen sind. Darüber hinaus müssen (präventive) strafprozessuale Massnahmen – Inhaftierung wegen Ausführungsgefahr, Anordnung von zielgerichteten Ersatzmassnahmen usw. – weiterhin als wichtige Themen behandelt werden.

b) Vermögenskriminalität

Konkursreiterei

Zielsetzung

Bei dieser Form von Konkursmissbrauch erwerben sogenannte Firmenbestatter über spezialisierte Vermittler konkursreife Gesellschaften, verlegen den Geschäftssitz in einen anderen Kanton und verwenden die Gesellschaft bis zum definitiven Konkurseintritt als Instrument für Bestellungen-, Leasing- oder Sozialversicherungsbeträge im grossen Stil. Mit diesem Phänomen entsteht nicht nur den Gläubigern und den betrogenen Geschäftspartnern, sondern auch der Volkswirtschaft ein grosser Schaden: Allein im Kanton Zürich musste von einem jährlich dreistelligen Millionenbetrag ausgegangen werden.

Diesen systematischen Konkursmissbrauch galt es einerseits präventiv durch Vernetzung aller Schnittstellenpartner und deren Sensibilisierung zu verhindern und andererseits auch repressiv konsequent zu ahnden. Behörden wie Konkurs- und Steuerämter sollten zur frühzeitigen Anzeigeerstattung motiviert werden. Durch ein standardisiertes und koordiniertes Vorgehen der inner- und interkantonalen Strafverfolgungsbehörden sollten wirkungsvolle Ermittlungen und Untersuchungen ermöglicht und entsprechende Verurteilungen erwirkt werden. Das dafür notwendige Wissen war auf eine breite Grundlage zu stellen. Schliesslich sollten nötige Rechtsetzungsvorhaben angestossen werden, um den systematischen Konkursmissbrauch auch legislatorisch zu erschweren.

Umsetzung

Für eine wirksame Prävention wurde ein Konzept entwickelt, das sämtliche Schnittstellenpartner wie Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter einbezog. Es wurden Merkblätter erarbeitet, welche die entsprechenden Ämter an Gesellschaftsgründer und Schuldner verteilen, um sie auf ihre Pflichten als Organe und die strafrechtlichen Folgen der Missachtung dieser Pflichten hinzuweisen. Im Rahmen einer flächendeckenden, inner- und interkantonalen Vernetzung mit sämtlichen Schnittstellenpartnern referierten Mitarbeitende der Kantonspolizei Zürich bei Staatsanwaltschaften, Polizeikorps, Vorsorgeeinrichtungen, involvierten Ämtern (Betreibungs-, Handelsregister-, Konkurs-, Steuerämtern) und besonders betroffenen privaten Gläubigern (beispielsweise Versicherungen, Telekommunikationsgesellschaften). Mit gezielter Medienarbeit wurde auch die Öffentlichkeit entsprechend sensibilisiert. Zudem wurde erfolgreich eine Gesetzesänderung angestossen, die eine Ergänzung von Art. 731b OR betraf, wonach das Gericht künftig auch bei einer Liquidation wegen Organisationsmängeln den Konkurs zu eröffnen hat. Dadurch

wird eine Lücke geschlossen, aufgrund deren es den Täterinnen und Tätern bisher möglich war, der Bestrafung wegen Misswirtschaft – der Hauptwaffe im Kampf gegen den systematischen Konkursmissbrauch – zu entgehen, da die objektive Strafbarkeitsbedingung der Eröffnung des Konkurses bis anhin bei einer Liquidation wegen eines Organisationsmangels nicht erfüllt war.

Für eine wirkungsvolle Repression entwickelten Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft III ein standardisiertes Verfahren zur Bekämpfung des systematischen Konkursmissbrauchs. Dieses wurde breit geschult und innerkantonal flächendeckend umgesetzt. Auch in anderen Kantonen wird es angewendet. Die Kantonspolizei Zürich setzte zudem unter Mitwirkung der Stadtpolizei Zürich eine Sonderkommission ein, die neben der Ermittlung auch die Schulung der inner- und interkantonalen Strafverfolgungsbehörden sicherstellte und als sogenannter Single Point of Contact (SPOC) für Strafverfolgungsbehörden und Schnittstellenpartner tätig wurde. Aufgrund des hohen Zielerreichungsgrades und des spürbaren Rückgangs neuer Anzeigen konnte sie per 31. Juli 2018 aufgelöst und die Bearbeitung der Konkursmissbrauchsfälle in den Regelbetrieb der Zürcher Strafverfolgung überführt werden. Die Fachverantwortung verbleibt bei der Kantonspolizei Zürich, die auch weiterhin einen SPOC für sämtliche Anliegen im vorliegenden Zusammenhang bietet.

Erkenntnisse

Mit den ergriffenen Massnahmen wurden die angestrebten Ziele sehr gut erreicht. Die intensive Präventionsarbeit führte erwartungsgemäss zunächst zu einem starken Anstieg von Strafanzeigen sowohl privater Gläubigerinnen und Gläubiger als auch von Konkursämtern. Das standardisierte Vorgehen ermöglicht eine wirksame Strafverfolgung. Die Kantonspolizei veranlasste gegenüber 1800 Gesellschaften und rund 1000 involvierten Personen entsprechende Ermittlungen, wovon bereits mehr als die Hälfte polizeilich erledigt wurde. Rund die Hälfte der erledigten Verfahren gegen Vororgane sanktionierte die Staatsanwaltschaften mittels Strafbefehl und nur in weniger als 10% der Fälle musste das Verfahren eingestellt werden. In den gewichtigsten Fällen erfolgten Anklagen. So wurde beispielsweise der bisher grösste Firmenbestatter mit 128 bestatteten Gesellschaften bereits zu drei Jahren Freiheitsstrafe teilbedingt verurteilt. Der bisher grösste Fall eines Vermittlers endete mit einer Verurteilung zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe und beträchtlichen Ersatzforderungen. Rund ein Drittel aller hier erkannten Fälle wurde nach Absprachen an andere Kantone abgetreten, wo sie entsprechend dem Beispiel des Kantons Zürich bearbeitet werden. Inzwischen

nehmen Neuanzeigen ab. Die proaktive Einbindung aller massgeblichen Schnittstellenpartner hat sich als Erfolgsmodell erwiesen. Entsprechend kann der Teilschwerpunkt Konkursreiterei abgeschlossen und im Regelbetrieb weitergeführt werden.

Para-Wirtschaftskriminalität

Zielsetzung

Verfahren der «Para-Wirtschaftskriminalität» (Para-WK) sind Verfahren, die an der Schnittstelle der Zuständigkeit der regionalen Staatsanwaltschaften und der kantonalen Staatsanwaltschaft III liegen, also um Verfahren der mittelschweren Wirtschaftskriminalität. Die fachkompetente und zeitgerechte Bearbeitung dieser Verfahren ist für die Erhaltung des guten Rufs des Finanzplatzes Zürich nicht weniger wichtig als die Führung von Verfahren der besonders komplexen Wirtschaftskriminalität. Die Bekämpfung der Para-Wirtschaftskriminalität war vom Regierungsrat erstmals in Bezug auf die Jahre 2012–2015 zu einem Schwerpunkt für die Strafverfolgung erklärt worden (RRB Nr. 659/2012). Ziel war, die Bearbeitung von mittelschweren Wirtschaftsstrafverfahren zeitlich zu beschleunigen bei gleichzeitiger Verbesserung der Arbeitsqualität.

Umsetzung

Auf den 1. Januar 2015 setzte die Oberstaatsanwaltschaft ihre damals neue «Richtlinie Para-Wirtschaftskriminalitäts-Fälle» in Kraft, welche die Führung von Verfahren der Para-WK umfassend und detailliert regelte. Um die Wirksamkeit der erwähnten neuen Richtlinie austesten und auswerten zu können und um das Projekt noch in verschiedenen Punkten weiterzuentwickeln, wurde der Schwerpunkt Bekämpfung der Para-WK für die Jahre 2015–2018 weitergeführt.

Erkenntnisse

Die weitere Bearbeitung des Schwerpunktes Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität im Rahmen des erwähnten Testversuchs hat ergeben, dass die Zuständigkeit für diese Verfahren bei den regionalen Staatsanwaltschaften zu belassen ist. Allerdings sind auch Wirtschaftsstrafverfahren von mittlerer Komplexität und Grösse derart aufwendig, dass sie nicht als Nebenaufgabe und mit fortdauernder Verpflichtung zur Leistung von Brandtour- und Transportdienst mit der erforderlichen Kontinuität bearbeitet werden können. Erforderlich sind darum Spezialistinnen und Spezialisten, sogenannte Para-WK-Staatsanwältinnen und -Staatsanwälte, die sich bei den regionalen Staatsanwaltschaften mindestens vorwiegend der Führung von derartigen Verfahren widmen können. Diese Para-WK-Staatsanwältinnen und -Staatsanwälte können ihr Fach-

wissen darüber hinaus im Rahmen von Fortbildungen und Beratungen an die nicht spezialisierten Fallbearbeitenden weitergeben. Bei der Umsetzung dieser Lösung kann sodann Nachwuchs für die kantonale Staatsanwaltschaft III aufgebaut und ausgebildet werden. Para-WK-Staatsanwältinnen und -Staatsanwälte müssen allerdings aus- und hernach ständig fortgebildet werden. Sie müssen darüber hinaus in der Führung von konkreten Verfahren der Para-WK von einer erfahrenen Staatsanwältin oder einem erfahrenen Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft III jederzeit und wirksam unterstützt werden können.

Damit Verfahren der Para-WK bei den fünf regionalen Staatsanwaltschaften effizient und effektiv geführt werden können, müssen die regionalen Staatsanwaltschaften ausreichend mit Para-WK-Staatsanwältinnen und -Staatsanwälten ausgestattet werden. Ferner ist bei der Staatsanwaltschaft III die personelle Kapazität für die Aus- und Fortbildung sowie das kontinuierliche Coaching dieser Spezialistinnen und Spezialisten bei den regionalen Staatsanwaltschaften bereitzustellen. Mit der Umsetzung der Vergrößerung der personellen Mittel (RRB Nr. 1277/2018) kann der Teilschwerpunkt Para-WK abgeschlossen und im Regelbetrieb weitergeführt werden.

c) Internetkriminalität

Zielsetzung

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 und sodann mit Beschluss Nr. 659/2012 für die Jahre 2012–2015 und mit Beschluss Nr. 1081/2015 für die Jahre 2015–2018 weitergeführt.

Die Zielsetzung umfasste das Vorantreiben der personellen Ausstattung des Kompetenzzentrums Cybercrime, die Erweiterung der Kompetenzen im Bereich Digitale Forensik zur Sicherstellung und Auswertung von Datenträgern mittels personeller Verstärkung, den Ausbau der Fähigkeit zur Ermittlung von einfacheren Internetkriminalitätsfällen zwecks Entlastung des Kompetenzzentrums und die Führung von Diskussionen über die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Umsetzung

Gestützt auf diese Zielvorgaben wurde das Kompetenzzentrum Cybercrime Zürich eingerichtet. Der Fokus wurde aber nicht nur auf die Bekämpfung hochspezialisierter Cyberkriminalität gelegt. Angesichts der zunehmenden Digitalisierung wurde das Wissen zur Verfolgung digitaler Spuren und Ermittlungsansätze breit aufgebaut. Neue Kapazitäten geschaffen wurden sodann auch bei der Datensicherung und -auswertung.

Mit Beschluss Nr. 113/2017 schuf der Regierungsrat je zehn Stellen im Zivilstellenplan der Kantonspolizei und im Stellenplan der Strafverfolgung Erwachsene. Zusätzlich wurden bei Letzterem zwei befristete Stellen in den ordentlichen Stellenplan überführt. Dieser Ausbau wurde im Dezember 2017 im Rahmen der Budgetdebatte vom Kantonsrat gebilligt. Die Rekrutierung wurde bis 1. August 2018 abgeschlossen.

Die Abteilung Cybercrime der Kantonspolizei schloss 2016 17, 2017 78 und 2018 77 Fälle ab, wobei 12 (2016), 26 (2017) und 35 (2018) Fälle an die Staatsanwaltschaft II, Abteilung D, überwiesen wurden.

- Die Staatsanwaltschaft II, Abteilung D, verzeichnete in der Berichtsperiode folgende Fallzahlen: 2015 (79 Zuteilungen) insgesamt 119 abgeschlossene Untersuchungen, darunter 2 Anklagen, 52 Einstellungen und 27 Strafbefehle,
- 2016 (140 Zuteilungen) insgesamt 109 Abschlüsse, darunter 4 Anklagen, 41 Einstellungen und 18 Strafbefehle,
- 2017 (281 Zuteilungen) insgesamt 240 Abschlüsse, darunter 11 Anklagen, 72 Einstellungen und 25 Strafbefehle und
- 2018 (302 Zuteilungen) insgesamt 362 Erledigungen, darunter 4 Anklagen, 90 Einstellungen und 31 Strafbefehle.

Die Erledigungen resultierten aus Untersuchungen im Bereich Cybercrime im engeren und weiteren Sinne. Gestützt auf ein inzwischen eingerichtetes Internet-Monitoring konnten allein 2018 über ein Dutzend Täterinnen und Täter im Internet identifiziert und teilweise bereits einem Strafverfahren zugeführt werden.

Vorangetrieben wurden sodann die interkantonalen Absprachen und auch jene mit dem Bund. Initiiert wurde die Überarbeitung der Verwaltungsvereinbarung KOBİK aus dem Jahr 2001. Auf operativer Stufe umgesetzt wurde das polizeiliche Netzwerk NEDIK (Netzwerk Ermittlungsunterstützung Digitale Kriminalitätsbekämpfung), das unter der Leitung der Kantonspolizei Zürich die interkantonalen polizeilichen Mittel koordinieren sowie die kantonsübergreifende Zusammenarbeit und Ausbildungen fördern soll. Ebenfalls bereits operativ umgesetzt wurde unter der Leitung der Bundesanwaltschaft das sogenannte Cyberboard, ein interkantonales Gremium, in dessen Rahmen gesamtschweizerisch Cybercrime-Phänomene diskutiert, koordiniert und interkantonale Zuständigkeitsfragen einvernehmlich geregelt werden.

Erkenntnisse

Die Zielvorgaben aus den genannten Regierungsschwerpunkten wurden umgesetzt, die Kompetenzen und Kapazitäten zur Verfolgung von sowohl digitaler Kriminalität als auch Cyberkriminalität im engeren Sinne wurden aufgebaut und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund gefördert. Entsprechend kann dieser Schwerpunkt

abgeschlossen und im Regelbetrieb weitergeführt werden. Dem Einfluss der Digitalisierung auf die Kriminalität einerseits und die Strafverfolgungsarbeit andererseits soll in einem entsprechenden neuen Schwerpunkt die notwendige Beachtung geschenkt werden (vgl. nachfolgend Teil B lit. c).

d) Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden

Zielsetzung

Die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Staatsanwaltschaften zur Unterstützung durchgängiger Arbeitsprozesse und einer zielorientierten Steuerung des Mitteleinsatzes sollte auf drei Teilaspekte fokussieren. Zum einen sollten die bestehenden polizeilichen Analysemöglichkeiten und Lagebilder mit den Lagekenntnissen der Staatsanwaltschaft ergänzt und auf die Steuerungsbedürfnisse der Führung ausgerichtet werden. Zum anderen sollte ein systematisches Feedbacksystem zuhanden der Qualitätssicherung und Wirkungsüberprüfung der polizeilichen Arbeit entwickelt und schliesslich eine koordinierte oder gemeinsame Fallbearbeitungsplanung von Polizei und Staatsanwaltschaften geprüft werden.

Umsetzung

Oberstaatsanwaltschaft und Kantonspolizei haben einen direkten strategischen Dialog im Rahmen von vierteljährlichen Lagebesprechungen geschaffen. Dabei werden gegenseitig aktuelle Informationen von gesamtbetrieblicher Bedeutung ausgetauscht und strategischer Entscheidungsbedarf geprüft.

Die Feedbackkultur unter den Strafverfolgungsbehörden, die bis anhin zu einem grossen Teil bilateral auf der Stufe des einzelnen Strafverfahrens stattfand, wurde weiter optimiert. Dazu wurde in der Region See/Oberland ein Pilotprojekt durchgeführt, mit welchem die Zusammenarbeit in spezifisch bezeichneten Fällen von hohen Kaderangehörigen systematisch analysiert und konkrete Verbesserungsmassnahmen abgeleitet und umgesetzt wurden. Solche Kadernetzwerkstreffen zur Besprechung spezifischer Fälle und allgemeiner Fragestellungen, die unter anderem auch der Anpassung von Praktiken bzw. Vorgehensweisen an die neueste höchstrichterliche Rechtsprechung dienen, wurden inzwischen in allen Regionen eingerichtet. Weiter findet durch ein regelmässiges Feedback auch die Überprüfung der Qualität der (polizeilichen) Einnahmen statt.

Polizeiseitig ist die obligatorische Ermittlungsplanung flächendeckend umgesetzt. Zudem finden in allen Untersuchungen nach der Zustellung des Ermittlungsauftrages durch die Staatsanwaltschaften an die Polizei regelmässige Treffen der direkt Involvierten statt, anlässlich deren das gemeinsame Vorgehen bzw. die Fallplanung festgelegt wird.

Erkenntnisse

Die regelmässigen Zusammenkünfte haben sich bewährt und sind inzwischen gefestigt. Die technische, behördenübergreifende Bewirtschaftung des Kriminalitätsradars als eingesetztes Instrument zur Lagedarstellung ebenso wie die Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse haben noch Optimierungspotenzial. Die entsprechenden Arbeiten sind initialisiert, seit Herbst 2018 auch bei der Staatsanwaltschaft. Sie sind im Rahmen des Regelbetriebs weiterzuführen. Gleiches gilt für die Vertiefung der Feedbackkultur und der gemeinsamen Untersuchungsplanung.

B. Schwerpunkte für 2019–2022

Gemäss RRB Nr. 659/2012 gelten für die Festlegung von Schwerpunkten für die Strafverfolgung folgende Kriterien: Es handelt sich um eine neue Aufgabe der Strafverfolgung oder um eine Aufgabe, die auf neuen Wegen angegangen werden soll, die Zusammenarbeit der betroffenen Behörden ist zwingend nötig oder die Bereitstellung zusätzlicher Mittel unumgänglich. In der stetigen Verminderung der Anzahl Schwerpunkte von zuerst sieben auf zuletzt drei zeigt sich, dass nicht jedes neue Phänomen zu einem entsprechenden Schwerpunkt führen soll, kommt doch den Strafverfolgungsbehörden je ein Grundauftrag zu, der auch die Bewältigung neuer Gefahren und Bedrohungen umfasst. In diesem Sinne sollten eher Aufgaben von grundsätzlicher Bedeutung für die Arbeit der Strafverfolgung insgesamt in Angriff genommen werden. Ausserdem sollen diejenigen Vorhaben, die sich nicht verwirklichen liessen, deren Ziele aber weiterhin verfolgt werden sollen, konsequenterweise weitergeführt werden. Oberstaatsanwaltschaft und Polizeikommando beantragen, in der nächsten Periode fünf Schwerpunkte zu bearbeiten.

a) Seniorenzentrierte Kriminalität

Ausgangslage

Der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten schweizweit markant erhöht und wird in Zukunft weiterhin stark zunehmen – auch im Kanton Zürich. Zwar ist die Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden, bei älteren Menschen nicht grundsätzlich höher als bei jüngeren Personen. Es lassen sich aber zunehmend Deliktphänomene identifizieren, bei denen die Täterschaft gezielt ältere Menschen adressiert und diese auch tatsächlich – aufgrund ihrer oftmals stärkeren Verwundbarkeit – eine erhöhte Viktimisierungsrate aufweisen. Dies trifft besonders auf Vermögensdelikte zu, die auf Täuschung beruhen, wozu teilweise auch digitalisierte Deliktphänomene gehören. Die Fähigkeit, ein Delikt zu erkennen und später auch anzuzeigen, ist bei (hoch)betagten Menschen oft eingeschränkt, weshalb von einem grossen Dunkelfeld ausgegangen werden muss.

Im Kanton Zürich ist im Bereich von Vermögensdelikten zurzeit ein Aufwärtstrend zu beobachten. In Reaktion auf die geschilderten Tendenzen haben die zuständigen Dienste der Kantonspolizei Zürich einen ersten Fokus auf gut organisierte Tätergruppierungen gelegt, die sich auf Telefonbetrüge zum Nachteil von Seniorinnen und Senioren in verschiedenen Ausprägungen (z. B. «Enkeltrickbetrug» oder «falscher Polizist»), auf Trickdiebstähle sowie auf Straftaten durch private Erbringer von Pflegedienstleistungen spezialisiert haben. Im sich laufend ausweitenden Pflegebereich bestehen zunehmend Risiken und grosse Schadenpotenziale. Neben Vermögensdelikten zum Nachteil der Pflegebedürftigen und Betrügereien zum Nachteil von Krankenkassen ist an Erscheinungsformen wie den Einsatz unqualifizierten Personals, Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz bis hin zu Delikten gegen Leib und Leben durch Unterlassen zu denken. Eine nachhaltige Wirkung erfordert daher nicht nur eine intensivierete Zusammenarbeit aller Strafverfolgungsbehörden, sondern auch den Einbezug weiterer Behörden und Institutionen.

Im Bereich der Prävention hat die Kantonspolizei Zürich bereits eine Auslegeordnung von Handlungsfeldern vorgenommen. Repressiv werden seit Kurzem gezielt Mittel zur Bekämpfung seniorenzentrierter Kriminalität eingesetzt. Diesbezüglich ist noch Bedarf nach weiterer Erfahrung und weiterem Erkenntnisgewinn vorhanden. Grundsätzlich muss man davon ausgehen, dass sich im Bereich der seniorenzentrierten Kriminalität in Zukunft die vorhandenen Problemfelder weiter akzentuieren werden.

Zielsetzung

Seniorinnen und Senioren verdienen aufgrund des erhöhten Viktimisierungsrisikos in den beschriebenen Deliktsfeldern einen besonderen Schutz.

Erkenntnisse deuten darauf hin, dass vom wirtschaftlich attraktiven Wachstumsmarkt der Pflegedienstleistungen nicht nur qualifizierte und seriöse Leistungserbringer angezogen werden. Zur präventiven und repressiven Bekämpfung von Missbräuchen sind neben dem gezielten Zusammenwirken der Strafverfolgungsbehörden auch Kooperationen mit Bewilligungs- und Aufsichtsorganen sowie den Krankenkassen und weiteren betroffenen Stellen anzustreben. Dabei sind namentlich Qualitätsstandards im Pflegebereich sowie Bewilligungs-, Aufsichts- und Kontrollprozesse auf Schwachstellen zu überprüfen und Optimierungen zu erarbeiten und umzusetzen. Ebenso ist regulatorischer Handlungsbedarf zu prüfen und sind wo nötig entsprechende Vorhaben anzustossen. Die Bandbreite der angesprochenen Behörden und Institutionen und der enge Bezug zu medizinischen Fragen macht es nötig, neben den Ämtern der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Sicherheitsdirektion auch diejenigen der Gesundheitsdirektion in die Schwerpunktbildung einzubinden.

Soweit es um die wirksame Bekämpfung von *betrügerischen Straftaten* zum Nachteil von Seniorinnen und Senioren geht, ist eine fokussierte Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei ebenfalls unabdingbar, da die Täterinnen und Täter oft organisiert und aus dem Ausland operieren. Dazu gehört insbesondere der Ausbau der interkantonalen und internationalen Vernetzung. Mit der Aufnahme der Thematik in die Schwerpunktbildung unterstreicht der Kanton Zürich seine Vorreiterrolle zur innovativen Bekämpfung neuer Kriminalitätsphänomene.

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt liegt bei der Kantonspolizei.

b) Geldwäscherei

Ausgangslage

Die Zürcher Strafverfolgungsbehörden stellen einen Anstieg von Geldwäschereifällen auf dem Finanzplatz Zürich fest – insbesondere im Parabankektor. Auch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA hat in ihrem Enforcement-Bericht zum Jahr 2016 einen Anstieg von Geldwäschereifällen festgestellt, was dazu führte, dass sie für die Jahre 2017 und 2018 die Durchsetzung der Regeln der Geldwäschereibekämpfung zu einem Schwerpunkt erklärte.

Die Kantonspolizei Zürich führte 2017 142 Geldwäschereiverfahren, davon zwei internationale Grossverfahren. Für 2018 zeichnet sich eine Steigerung der Verfahrenszahlen um rund 50% ab. Aus diesen Ermittlungen ergeben sich bezüglich Tätergruppierungen, Tatvorgehen und systembedingt (beispielsweise durch eine ungenügende Regulierung des Parabankektors) laufend weitere Tatverdachtsmomente und Ermittlungsansätze. Bedarf besteht diesbezüglich hinsichtlich Mittel zur Bewältigung einer grösseren Anzahl von Verfahren und zu einer verstärkten Vorermittlung.

Innerhalb der verschiedenen Arten von Geldwäschereiverfahren stellen auch Verfahren gegen sogenannte Money Mules eine Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden dar. Um den Geldfluss zu verschleiern bzw. geschickt zu verstecken, sind internationale, aus dem Ausland handelnde Tätergruppierungen dazu übergegangen, Finanzagentinnen und -agenten auch in der Schweiz anzuwerben. Finanzagentinnen und -agenten sind Personen, die sich wegen Geldwäscherei strafbar machen, indem sie ihr Bankkonto für die Einzahlung deliktisch erlangter Gelder zur Verfügung stellen, um diese Gelder alsdann gemäss Anweisung der Täterschaft per Post oder auch umgewandelt in Bitcoins ins Ausland zu verschicken. Insbesondere im Cyberbereich ist die Täterschaft auf die Zusammenarbeit mit solchen Finanzagentinnen und -agenten angewiesen. Mit der Bekämpfung der Finanzagenten können somit zusätzlich verschiedene Cyberphänomene zurückgedrängt werden, so insbesondere die Cyberphänomene Phishing, E-Banking-Trojaner, Microsoft-Anrufe sowie Vorschussbetrug auf Online-Verkaufsplattformen.

Sodann wird bei der polizeilichen Kontrolltätigkeit in einschlägigen Lokalen regelmässig illegales Geldspiel festgestellt und Personen verzeigt. Bislang zeigten jedoch weder die Beschlagnahme der Spielgeräte bzw. Spielcomputer noch die verhängten Strafen eine nachhaltige Wirkung. Die diesbezügliche Kriminalitätslage ist im Kanton Zürich vertieft aufzuarbeiten und je nach Erkenntnisstand sind gezielte präventive und repressive Konzepte zu entwickeln und umzusetzen.

Weiter bietet sich die Schweiz aufgrund ihres unzureichend regulierten Bargeldumlaufes als Geldwäschereiplatz geradezu an. Daneben greifen Regelungen durch die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) insbesondere im Parabanken-Sektor zu kurz, wodurch – namentlich im Kanton Zürich – ein eigentliches «Untergrund-Bankensystem» entsteht. Bargeldzahlungen sind im Parabanken-Sektor alltäglich und werden, wenn überhaupt, nur ungenügend kontrolliert bzw. können aufgrund des nicht regulierten Umgangs mit Bargeld nicht kontrolliert werden.

Durch die Geldwäscherei geschädigt werden neben den Opfern und Geschädigten der Vortaten (vorwiegend im Bereich Wirtschaftskriminalität, aber auch schwere Verbrechen aus den Bereichen Betäubungsmittel, Terrorismus, Menschenhandel usw.) auch das Ansehen des Finanzplatzes Zürich und der ganzen Schweiz sowie die Wirtschaft (beispielsweise Wettbewerbsvorteil der Mitbewerber, die inkriminiertes und somit auch nicht versteuertes Geld investieren).

Zielsetzung

Internationale Geldwäschereiverfahren zielen nicht nur darauf ab, die jeweiligen Beschuldigten zur Rechenschaft zu ziehen. Darüber hinaus soll auch dem weltweiten, organisierten Verbrechen der Geldhahn zugedreht werden. Im Interesse eines sauberen Finanzplatzes ist dafür zu sorgen, dass die Regulierungen nicht umgangen werden und das «Untergrund-Bankensystem» im Parabanken-Sektor nicht weiter um sich greift.

Anzustreben ist deshalb einerseits im repressiven Bereich eine verstärkte Ermittlungsarbeit in kantonalen und internationalen Grossverfahren: Neben dem Zusammenwirken der Strafverfolgungs- und Aufsichtsbehörden sowie zusätzlich einzusetzender Mittel soll die Kooperation mit internationalen Organisationen (beispielsweise Eurojust, Europol, FBI, DEA) und anderen Staaten verstärkt werden. Die wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei macht eine enge Zusammenarbeit zwischen kantonalen, nationalen und internationalen Behörden unabdingbar, da die Täterschaft oft organisiert und transnational operiert.

Andererseits müssen im präventiven Bereich Polizei, Staatsanwaltschaft, die Finanzmarktaufsichts- und weitere Behörden sowie Schnittstellenpartner eng zusammenarbeiten und auf die Bedürfnisse der Partnerorganisationen sensibilisiert und geschult werden, damit deliktische Ab-

sichten frühzeitig erkannt und verhindert werden können. Nötigenfalls sind zudem ergänzende regulierende und rechtliche Grundlagen anzustossen, was ebenfalls ein Zusammenwirken sämtlicher Akteure erfordert. Aufgrund des neuen Geldspielgesetzes (BGS, SR 935.51) haben sich im Kanton Zürich neu die Staatsanwaltschaften anstelle der Statthalterämter mit den häufigsten Widerhandlungen zu befassen. Das BGS soll dabei so eingeführt werden, dass systematische Widerhandlungen erkannt und Geldwäschereihandlungen mit den deliktisch erlangten Geldern wirkungsvoll bekämpft werden können.

Geldwäscherei ist in der ganzen Schweiz verbreitet, der Kanton Zürich ist durch den Finanzplatz Zürich jedoch besonders betroffen. Mit der gezielten Bekämpfung ihrer verschiedenen Ausprägungen im Rahmen der Schwerpunkte für die Kriminalitätsbekämpfung übernimmt der Kanton Zürich seine besondere Verantwortung.

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt liegt bei der Oberstaatsanwaltschaft.

c) Digitales Strafverfahren

Ausgangslage

Die Digitalisierung stellt die Strafverfolgungsbehörden nachhaltig vor neue Herausforderungen. Mit dem nun abzuschliessenden Regierungsschwerpunkt Internetkriminalität und dem Aufbau des Kompetenzzentrums Cybercrime wurde ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung der Cyberkriminalität getan. Mit Einzug der Digitalisierung entstehen aber nicht nur neue Kriminalitätsformen, auch Prozesse und Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden müssen auf neue Technologien reagieren und diese nutzen. So gibt es heute kaum noch Delikte, die nicht mithilfe moderner Technologien verübt oder durch solche aufgeklärt werden. Um diesem Wandel zu begegnen, sind sämtliche Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden im Führen digitaler Strafverfahren auszubilden, zu trainieren und mit entsprechenden Fachkompetenzen auszustatten.

Zudem stellt nicht nur der technologische Wandel die Ermittelnden vor neue Herausforderungen, sondern vor allem auch die damit einhergehende Vervielfachung sichergestellter und auszuwertender Datenmassen («Big Data»). Für die Auswertung dieser Datenmassen müssen neue Prozesse entwickelt und zusätzliche Stellen für Analyse-Spezialistinnen bzw. -Spezialisten mit entsprechender Ausbildung geschaffen werden. Ausserdem muss erarbeitet werden, wie diese Datenmassen den Parteien und Gerichten zeitnah, zielführend und in nachvollziehbarer Weise zugänglich gemacht werden können.

Sodann stellt auch die globale Verfügbarkeit des Internets, insbesondere der sozialen Netzwerke, eine Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden dar. Werden Delikte wie beispielsweise Drohungen oder Hasskommentare mithilfe sozialer Netzwerke oder Betrüge (Voice-/Phishing) und Erpressungen (DDOS-Attacken, Ransomware) im Internet verübt, so findet die Tatbegehung häufig im Ausland oder via ausländische Server statt. Regelmässig sind die Strafverfolgungsbehörden in solchen Fällen auf die Mithilfe ausländischer Staaten und dort sitzender Unternehmen angewiesen.

Schliesslich verlangt die Digitalisierung von den Ermittelnden nicht nur neue Kompetenzen und Vorgehensweisen, sondern es müssen – um Strafverfolgung weiterhin wirkungsvoll betreiben zu können – die Arbeitsprozesse den modernen Gegebenheiten angepasst werden. Zu denken ist etwa an das digitalisierte Asservatenmanagement, die digitale Unterschrift, die Digitalisierung von Papierakten als Beweismittel und das künftig insgesamt papierlose Strafverfahren. Vor diesem Hintergrund sind die bestehenden Prozesse innerhalb der Strafuntersuchung zu überprüfen, allenfalls anzupassen und – auch mit Blick auf den Bezug des Polizei- und Justizzentrums – neu zu definieren und wo möglich auch zu automatisieren.

Organisatorisch gilt es, die erfolgreiche Implementierung der Massnahmen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität zu nutzen und sicherzustellen, dass die gesamte Kriminalpolizei den digitalen Herausforderungen gewachsen ist. Dazu müssen auch Leistungen der digitalen Forensik und der Kriminalanalyse überprüft und allenfalls angepasst werden. Im Weiteren muss sichergestellt werden, dass die Schnittstellen zu den Strafverfolgungsbehörden den kommenden Herausforderungen sowohl technisch als auch organisatorisch gerecht werden.

Und nicht zuletzt können die neuen Technologien durch innovative Ermittlungsansätze zugunsten der Strafverfolgungsbehörden für die Identifikation und Lokalisation von Straftäterinnen und -tätern genutzt und die hinterlassenen digitalen Spuren auf technischem Wege nachverfolgt werden.

Zielsetzung

Diese mit der Digitalisierung einhergehenden Herausforderungen und Chancen erfordern von den Strafverfolgungsbehörden neue Prozesse und Vorgehensweisen. Ausserdem kann gerade im Analyse- und Auswertungsbereich der Datenmassen, aber auch im Entwickeln neuer Ermittlungsansätze – und insbesondere in der Rechtsetzung – eine erfolgreiche Entwicklung nur gelingen, wenn die betroffenen Behörden zusammenarbeiten. Sodann wird, um all diese Aufgaben erfolgreich meistern zu kön-

nen, das Bereitstellen zusätzlicher Mittel unumgänglich sein. Im Weiteren ist die Vernetzung mit ausländischen Partnerbehörden weiter voranzutreiben, da Täterinnen und Täter häufig aus dem Ausland operieren. Prioritär ist zudem auf eine Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung hinzuwirken, um die Herausgabe von Daten ausländischer Provider an deren Niederlassungen in der Schweiz verlangen zu können.

Aus all diesen Gründen ist es notwendig, das «Digitale Strafverfahren» als Schwerpunkt zu positionieren.

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt wird von der Oberstaatsanwaltschaft und der Kantonspolizei gemeinsam verantwortet werden.

d) Gefährdung durch psychisch auffällige Personen

Ausgangslage

Das Bedrohungsmanagement hat sich in den letzten Jahren als fester Bestandteil der polizeilichen Präventionsarbeit etabliert. Die Präventionsabteilung der Kantonspolizei Zürich ist als Koordinationsstelle des Kantonalen Bedrohungsmanagements tätig. Neben den Gewaltschutzdiensten der Kantonspolizei und der Stadtpolizeien Winterthur und Zürich sowie zahlreicher anderer Institutionen und Fachstellen übernimmt auch die erwähnte Fachstelle FFA (vgl. RRB Nr. 1005/2015) wichtige Aufgaben im Gefüge des Kantonalen Bedrohungsmanagements. Ebenso gehören die psychiatrischen Kliniken zum umfangreichen Netzwerk von Ansprechpersonen bei allen relevanten Behörden und Institutionen.

Einbezug und Mitwirkung der Psychiatrie sind zentral. In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass trotz bereichsübergreifenden Strukturen und dadurch massgeblich verbesserter interdisziplinärer Zusammenarbeit der Umgang mit Personen, die als Gefährderinnen bzw. Gefährder eingestuft werden, gerade in diesem Bereich herausfordernd ist. Oftmals werden bei den Betroffenen psychische Auffälligkeiten diagnostiziert. Deren bedrohliches Verhalten ist vielfach kaum oder nur teilweise strafrechtlich fassbar. Können gefährliche Übergriffe für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden, ordnen die Staatsanwaltschaften weiterführend zu den polizeipräventiven Massnahmen zwar vermehrt (präventive) strafprozessuale Massnahmen wie Inhaftierung wegen Ausfühungsgefahr, Anordnung von zielgerichteten Ersatzmassnahmen usw. an. Die strafprozessualen Massnahmen, soweit überhaupt möglich, stossen aber rasch an ihre Grenzen. Besteht keine rechtliche Grundlage für die Anordnung oder Fortsetzung von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft, ist die fürsorgliche Unterbringung (FU) selten ein geeigneter Ersatz. Falls FU überhaupt angeordnet wird, dauert diese Unterbringung meist nur eine beschränkte Zeit. So aber fehlen, mit Ausnahme des Lernprogramms Partnerschaft ohne Gewalt (PoG), heute ausreichende Ins-

trumente mit Therapieansatz. Dies insbesondere als Anschlusslösung für Untersuchungs-, Sicherheitshaft und Strafvollzug. Insgesamt mangelt es an gesicherten Unterbringungsmöglichkeiten psychisch beeinträchtigter, potenziell fremdgefährdender Personen, die nicht oder nicht mehr in Haft oder forensischer Psychiatrie untergebracht werden können. Und schliesslich benötigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ergänzende niederschwellige Unterstützung bei forensisch-psychologischen Fragestellungen. Diese Versorgungslücken in der justiziellen Verfahrensführung müssen geschlossen werden.

Zielsetzung

Die interdisziplinäre Zusammenarbeit unter den Behörden und Institutionen im Verbund des Kantonalen Bedrohungsmanagements ist auf deren Erfahrungen im Umgang mit psychisch auffälligen Personen hin zu überprüfen und zu vertiefen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den bereits erkannten Versorgungslücken im Umgang mit Gefährderinnen und Gefährdern im justiziellen Verfahren. Das Bedrohungs- und Risikomanagement soll in der gesamten Kette der Strafverfolgung, aber auch im Gesundheitswesen eine noch bessere Verankerung finden. Eine besondere Verantwortung kommt dabei den psychiatrischen Kliniken zu. Prüfwert erscheinen im Rahmen der weiteren Bearbeitung des Schwerpunktes auch organisatorische Anpassungen bei der Staatsanwaltschaft. Die Erweiterung von Unterbringungsmöglichkeiten für psychisch auffällige Personen in gesicherten Einrichtungen ist sodann mit aufzunehmen. Zu untersuchen ist, ob die rechtlichen Möglichkeiten für die Einweisung in gesicherte Einrichtungen oder die Verpflichtung, sich einer therapeutischen Massnahme zu unterziehen, ausreichend sind oder ob es dafür Anpassungen der Gesetzgebung braucht.

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt liegt bei der Oberstaatsanwaltschaft und bei der Kantonspolizei.

e) Gewalt gegen Frauen

Ausgangslage

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt haben vielfältige und meist schwerwiegende Folgen. Solche Straftaten beeinträchtigen nicht nur die betroffenen Opfer selbst, sondern belasten auch deren Angehörige und die Gesellschaft als Ganzes.

Gewalt gegen Frauen hat verschiedene Ausprägungen, zeigt sich aber vor allem in Form von häuslicher Gewalt. Die Kantonspolizei Zürich verzeichnet im Durchschnitt pro Tag über ein Dutzend Meldungen von häuslicher Gewalt und Familienstreitigkeiten. Im Verlauf der letzten Jahre wurden im Kanton Zürich rund 1000 Schutzmassnahmen gemäss dem Gewaltschutzgesetz (GSG, LS 351) pro Jahr angeordnet. Nicht zu-

letzt vor diesem Hintergrund unternimmt der Kanton Zürich bereits heute grosse Anstrengungen, um Gewalttaten zu verhindern, konsequent zu ahnden und Opfer zu schützen. Die Kantonspolizei Zürich nimmt in den Bereichen Gewaltschutz und Gewaltprävention schweizweit eine Führungsrolle ein. Ein wichtiger Pfeiler ist dabei das auf interdisziplinärer Zusammenarbeit beruhende und gut eingespielte Kantonale Bedrohungsmanagement. Die seit dem 1. Januar 2014 bei der Kantonspolizei Zürich angesiedelte Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt wirkt zudem in diversen Projekten und Umsetzungsvorhaben zur nachhaltigen Verminderung der Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt mit (RRB Nr. 941/2013).

Fälle von Gewalt gegen Frauen, die sich nicht in Wohnungen oder Gebäuden, sondern vielmehr im öffentlichen Raum ereignet haben, haben in den letzten fünf Jahren auch im Kanton Zürich zugenommen. Dabei ist das Deliktsspektrum breit gefächert, von einfachen Tätlichkeiten bis hin zu schwerwiegenden sexuellen oder gewalttätigen Übergriffen. Der Regierungsrat verurteilt jede Form von Gewalt und setzt alles daran, auch Gewaltanwendungen gegenüber Frauen im öffentlichen Raum zu verhindern.

Das gleiche Ziel verfolgt auch das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35; in Kraft seit 1. April 2018). Die Istanbul-Konvention unterstreicht, dass Gewalt in keiner Form toleriert werden darf, und verpflichtet Bund und Kantone, auf den föderalen Ebenen und unter Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung derartiger Gewalt umzusetzen. Es gilt deshalb, die Umsetzung in der Istanbul-Konvention geforderten Massnahmen im Kanton Zürich auf deren Umsetzungsbedarf hin zu überprüfen und umzusetzen.

Eine spezifische Erscheinungsform von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt stellt «Stalking» dar. Fachleute gehen davon aus, dass etwa 15–18% der Frauen in ihrem Leben schon einmal Opfer von Stalkinghandlungen wie zwanghaftes Verfolgen, Belästigen oder beharrliches Nachstellen waren. Bei Stalkern handelt es sich häufig um verlassene Partner während einer Trennungssituation oder nach einer Trennung (sogenanntes Beziehungs- bzw. Trennungsstalking). Darüber hinaus gibt es aber auch Fälle, in denen Frauen Nachstellungen durch (Dritt-)Personen ausgesetzt sind, zu denen keine familiäre oder partnerschaftliche Beziehung besteht bzw. bestand. In derartigen Situationen ist es der Polizei gemäss geltender Rechtslage – anders als im häuslichen Bereich – verwehrt, die im GSG zur Gefahrenabwehr vorgesehenen Sofortmassnahmen (Wegweisung, Kontakt-, Rayonverbot) anzuordnen. Mit der vom Kantonsrat

am 3. April 2017 überwiesenen Motion KR-Nr. 46/2016 betreffend Gleicher Schutz für alle Stalking-Opfer wird verlangt, dass diese Gesetzeslücke geschlossen wird. Eine entsprechende Gesetzesvorlage ist bei der Sicherheitsdirektion in Vorbereitung.

Zielsetzung

Die Stossrichtung zur Vorbeugung und Verminderung von Gewalt gegen Frauen ist eine mehrfache: Die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit (Prävention), namentlich auch potenzieller Opfer, über die verschiedenen Gewaltformen sollen das Bewusstsein, dass Gewalt nicht akzeptabel ist, in der Gesellschaft weiter fördern. Bereits bestehende Aus- und Weiterbildungsangebote für Fachpersonen sind fortzusetzen und wo nötig auszubauen. Zur Gewährleistung des notwendigen Schutzes von Opfern sind die Unterstützungs- und Hilfsangebote auszubauen und die Übersicht sowie der Zugang für Betroffene zu vereinfachen. Die Nachfrage bei den Opferberatungsstellen ist in den letzten Jahren markant gestiegen. 2016 suchten bei den acht Beratungsstellen insgesamt 9205 Opfer um Beratung nach. 2018 waren es bereits 10889 Personen (+18,2%). Die Fachleute vermuten, dass die Zunahme eine Folge der besseren Bekanntheit und der konsequenten Informationspolitik vonseiten der Strafverfolgung ist. Die Zunahme der hilfesuchenden Personen wirkt sich direkt auf die Beratungszeit aus. So kann eine Beratungsstelle gegenwärtig durchschnittlich gerade mal rund 4,8 Stunden pro Opfer für die Beratung aufwenden. Die im Opferhilfegesetz vorgesehene Begleitung zu Einvernahmen ist nur in sehr seltenen Fällen möglich. Im Zuge des Schwerpunktes Gewalt gegen Frauen wird die Nachfrage nochmals steigen. Es ist deshalb bereits kurzfristig mit einem Mehrbedarf an 1,5 Mio. Franken pro Jahr für die Opferberatungsstellen zu rechnen. Damit wird die durchschnittliche Beratungszeit um rund eine Stunde verlängert werden können. Diese Summe ist im Budget für das Jahr 2020 und die Folgejahre im KEF einzustellen. Auch die prekäre Finanzierungssituation der Frauenhäuser muss im Rahmen dieses Schwerpunktes gelöst werden. Die dazu nötigen Abklärungen laufen. Darüber hinaus sind die Massnahmen zu vertiefen, mit denen die Gewaltbereitschaft potenzieller Täter gesenkt werden kann. Ein besonderes Augenmerk gilt sodann der stetigen Optimierung und Gewährleistung der interdisziplinären Zusammenarbeit aller mit dem Thema befassten Behörden und Institutionen. Schliesslich soll der Einsatz des Risk-Assessment-Instruments ODARA, das seit Anfang 2015 Eingang in die Strafakten bei den Staatsanwaltschaften findet, in einem gesonderten Forschungsprojekt durch das JUV evaluiert und dessen Aussagekraft für zielgerichtete Massnahmen verbessert werden. Die Ergebnisse der Studie «Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen

gegen häusliche Gewalt – Praxis und Wirkungsevaluation» (Ott & Schwarzenegger, 2017) sollen als Grundlage für Optimierungsmassnahmen in den verschiedenen Teilbereichen der häuslichen Gewalt dienen. Durch den Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft sind Synergien zu nutzen. Sind Verbesserungen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen möglich, sollen diese angestossen werden.

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt liegt bei der Oberstaatsanwaltschaft und bei der Kantonspolizei.

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

beschliesst der Regierungsrat:

I. Von der Berichterstattung über die Umsetzung der Schwerpunkte für die Strafverfolgung der Oberstaatsanwaltschaft und der Kantonspolizei von 2015 bis 2018 wird Kenntnis genommen.

II. Für die Oberstaatsanwaltschaft und die Kantonspolizei werden für 2019–2022 folgende Schwerpunkte festgelegt:

- a) Seniorenzentrierte Kriminalität
- b) Geldwäscherei
- c) Digitales Strafverfahren
- d) Gefährdung durch psychisch auffällige Personen
- e) Gewalt gegen Frauen

III. Die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion werden beauftragt, die in den Erwägungen festgelegten Schwerpunkte für 2019–2022 unter Einbezug der entsprechenden Partner umzusetzen und bis Anfang 2023 Bericht zu erstatten.

IV. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli