

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. März 2023

351. Berichterstattung zu den Schwerpunkten in der Strafverfolgung 2019–2022, Kenntnisnahme; Schwerpunkte in der Strafverfolgung 2023–2026, Festlegung

A. Schwerpunkte in der Strafverfolgung 2019–2022: Berichterstattung

Der Regierungsrat hat gestützt auf § 115 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (LS 211.1) am 27. Februar 2019 die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode 2019–2022 festgelegt (RRB Nr. 184/2019). 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. 184/2019 wurden für die Berichtsperiode folgende fünf Schwerpunkte definiert, über die nachfolgend zu berichten ist:

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

a) Seniorenzentrierte Kriminalität

Zielsetzung

Die Bevölkerung des Kantons Zürich wird immer älter, und es liessen sich bereits in der Vergangenheit zunehmend Deliktsbereiche identifizieren, bei denen die Täterschaft gezielt ältere Menschen anging. Diese betrafen vor allem den Bereich der Vermögensdelikte, jedoch auch Delikte gegen Leib und Leben. Neben den angezeigten Straftaten (Hellfeld) musste davon ausgegangen werden, dass auch ein erhebliches Dunkelfeld von Straftaten gegen Seniorinnen und Senioren besteht. Sie verdienen aufgrund ihrer Vulnerabilität und eines erhöhten Risikos, Opfer zu werden, einen besonderen Schutz. Die Prävention und Repression von Straftaten gegen ältere Menschen sollten durch ein gezieltes Zusammenwirken der Strafverfolgungsbehörden sowie deren Kooperation mit weiteren Behörden und Institutionen, insbesondere mit Bewilligungs- und Aufsichtsorganen im Pflegebereich, verstärkt werden.

Umsetzung

Die Gesamtleitung der Schwerpunktbearbeitung oblag der Kantonspolizei. Die Konzept- und Umsetzungsarbeiten wurden insbesondere durch die Kriminalpolizei, die Präventionsabteilung sowie die Regionalpolizei vorgenommen. In der ersten Phase der Legislaturperiode wurden die Zielsetzungen geschärft und erkannt, dass es einer gezielten Lagebeobachtung, einer besseren Früherkennung von strafrechtlich relevanten Phänomenen, der konsequenten Strafverfolgung und einer besseren Sensibilisierung von Öffentlichkeit, Betroffenen und deren Umfeld bedarf. Ferner wurde festgestellt, dass es eine erhöhte Sicherheit in Wohn- und Pflegeinstitutionen, die Bekämpfung von Missbräuchen bei Dienstleistungen für Seniorinnen und Senioren ausserhalb von Institutionen sowie den Schutz von allein wohnenden älteren Menschen braucht.

Die Präventionsabteilung organisierte in der Folge zielgruppenorientierte Referate zu möglichen Betrugsmaschen (z. B. Telefonbetrug, Enkeltrickbetrug), sensibilisierte Seniorinnen und Senioren mittels Sicherheitsberatungen und machte die Öffentlichkeit durch verschiedene Kampagnen, Veranstaltungen und Flugblätter auf die zunehmende Ausrichtung der Täterschaft auf ältere Menschen aufmerksam. Die Regionalpolizei baute mit Wohn- und Pflegeinstitutionen ein Netzwerk auf, definierte in diesem Rahmen konkrete Ansprechpersonen und förderte einen regelmässigen Austausch.

Ende 2020 entschied das Kommando, bei der Kriminalpolizei eine Fachstelle Seniorenschutz zu schaffen, die als polizeiliche Anlauf- und Koordinationsstelle für den Betrieb eines interprofessionellen Netzwerks (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Institut für Rechtsmedizin, Pro Senectute, Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter, Spitex-Organisationen, Staatsanwaltschaft, Stadtpolizeien, Kantonale Opferhilfestelle usw.) fungiert, polizeiliches Fachwissen aufbaut und verfügbar macht. In dieser Fachstelle wurde auch eine gerontologische Fachperson angestellt. Um Missbräuchen in der Pflege entgegenzuwirken, analysierte die Fachstelle zusammen mit der Gesundheitsdirektion den Ablauf von Bewilligungs- und Aufsichtsprozessen, worauf erste Anpassungen vorgenommen wurden. Durch gezieltes Monitoring erkennt die Fachstelle aufkeimende Bedrohungen frühzeitig und kann Straftaten gegen ältere Menschen besser bekämpfen. Durch den Einbezug von interdisziplinären Netzwerkpartnern können auch polizeifremde Massnahmen zum Schutz von Seniorinnen und Senioren frühzeitig angestossen werden. 2022 organisierte die Fachstelle mit dem «Netzwerk Seniorenschutz», in dem die verschiedenen Berufsgruppen, die mit älteren Menschen in Kontakt kommen, vertreten sind, einen Workshop, in dem die verschiedenen Problemstellungen ganzheitlich betrachtet und Handlungsoptionen zur Kooperation und zur Erhellung des Dunkelfeldes erörtert wurden.

Erkenntnisse

Die Arbeiten der Kantonspolizei im Rahmen der Schwerpunktumsetzung bestätigten, dass im Bereich der Vermögensdelikte und Gewaltdelikte gegen ältere Menschen ein beträchtliches Dunkelfeld besteht. Betroffene oder deren Umfeld erstatten aus mannigfaltigen Gründen, oftmals aus Scham oder aufgrund von Tabus, Abhängigkeiten usw. keine Anzeige. Um das bestehende Dunkelfeld zu erhellen, sollen die Öffentlichkeit, potenziell Betroffene, ihr Umfeld und spezifische Berufsgruppen, die mit älteren Menschen im Kontakt stehen, sensibilisiert werden. Auch müssen niederschwellige Meldemöglichkeiten für Missbräuche geschaffen werden.

Im Bereich der Pflegedienstleistungen ist sicherzustellen, dass unseriöse Dienstleister rechtzeitig erkannt und damit verbundene Gefahren minimiert werden. Neben geeigneten Bewilligungsverfahren sind hier vor allem auch wirkungsvolle Aufsichtsprozesse entscheidend. Die beteiligten Institutionen und Netzwerkpartner sind daher zu beauftragen, weiteren Optimierungsbedarf zu prüfen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Zusätzlich wurde erkannt, dass die Vorgehensweise bei verschiedenen Vermögensdelikten spezifisch auf den Aufbau enger persönlicher Bindungen mit einsamen, isolierten Seniorinnen und Senioren abzielt und spezifische Schwächen der Geschädigten ausnutzt. Neben dem finanziellen Schaden erleiden diese Personen dadurch meistens auch beträchtliche psychische und/oder physische Beeinträchtigungen. Daher sind Fragen eines altersadäquaten Umgangs mit Geschädigten im Strafverfahren und der Bedarf an altersspezifischen Unterstützungsangeboten bei der Verarbeitung von Deliktsfolgen zu prüfen.

Zusammenfassend sollen die angestossenen Massnahmen vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse fokussiert weitergeführt, die interdisziplinäre Herangehensweise vertieft und die identifizierten Handlungsfelder weiterbearbeitet werden. Dies soll dazu beitragen, Delikte gegen ältere Menschen frühzeitig zu erkennen und zu verhindern.

b) Geldwäscherei

Zielsetzung

Internationale Geldwäschereiverfahren sollen nicht nur Beschuldigte zur Rechenschaft ziehen, sondern auch dem weltweit organisierten Verbrechen den Geldhahn zudrehen. 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. Die wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei macht eine enge Zusammenarbeit zwischen kantonalen, nationalen und internationalen Behörden unabdingbar, da die Täterschaft oft organisiert und transnational operiert.

Angestrebt wurde deshalb im repressiven Bereich eine verstärkte Ermittlungsarbeit in kantonalen und internationalen Grossverfahren: Neben dem Zusammenwirken der Strafverfolgungs- und Aufsichtsbehörden sowie zusätzlich einzusetzender Mittel sollte die Kooperation mit internationalen Organisationen (z. B. Eurojust, Europol) und anderen Staaten (z. B. Federal Bureau of Investigation [FBI], Drug Enforcement Administration) vertieft werden. Weiter sollte auch die Umsetzung des neuen Geldspielgesetzes (SR 935.51) genutzt werden, um systematische Widerhandlungen und Geldwäscherei mit den deliktisch erlangten Geldern wirkungsvoll zu bekämpfen. Auch im präventiven Bereich sollten Polizei, Staatsanwaltschaft, die Finanzmarktaufsichts- und weitere Behörden sowie Schnittstellenpartner eng zusammenarbeiten und auf die Bedürfnisse der Partnerorganisationen sensibilisiert und geschult werden, damit deliktische Absichten frühzeitig erkannt und verhindert werden können. Nötigenfalls sollten im Zusammenwirken sämtlicher Akteure ergänzende regulierende und rechtliche Grundlagen angestossen werden. Mit der gezielten Bekämpfung der Geldwäscherei in verschiedenen Ausprägungen im Rahmen der Schwerpunkte übernimmt der Kanton Zürich seine besondere Verantwortung zur Sicherstellung eines zukunftsfähigen Finanzplatzes.

Umsetzung

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt lag bei der Staatsanwaltschaft. Im Bereich des illegalen Geldspiels wurde durch die Staatsanwaltschaft ein interdisziplinärer Austausch, insbesondere mit der Eidgenössischen Spielbankenkommission und der Interkantonalen Geldspielaufsicht etabliert. Operativ führte die Staatsanwaltschaft sowohl zahlreiche niederschwellige als auch mehrere komplexe Strafverfahren gegen Betreiberinnen und Betreiber von illegalem Geldspiel. Zudem konnte auf operativer Ebene ein Austausch mit anderen Kantonen und den Bundesbehörden etabliert werden.

Zur Bekämpfung des Phänomens «Money-Mules» führte die Kantonspolizei Zürich nationale und internationale Aufklärungs- und Präventionskampagnen durch. Weiter wurde die entsprechende Verfahrensführung mit Mustern (Einvernahmen, Erledigungen usw.) standardisiert und mit spezifischen Weiterbildungsveranstaltungen unterstützt.

Im Bereich der professionellen Geldwäscherei haben Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft interne und externe Weiterbildungsveranstaltungen konzipiert und durchgeführt. Weiter wurde ein enger Austausch mit nationalen und internationalen Partnerorganisationen etabliert. Organisatorisch schuf die Kantonspolizei ein auf die Bekämpfung von professioneller Geldwäscherei spezialisiertes Ermittlerteam. Es bearbeitet zusammen mit der Staatsanwaltschaft laufend rund 20 Strafverfahren, da-

runter mehrere Grossverfahren mit internationalem Bezug. Seit 2019 konnte ein Deliktserlös von rund 73 Mio. Franken eingezogen werden. Im Mai 2022 fanden am Flughafen Zürich weiter zwei Aktionswochen statt, in denen gestützt auf neue polizeiliche Vorgehensstandards der grenzüberschreitende Barmittelverkehr spezifisch kontrolliert wurde. Dabei wurden Barmittel und weitere Vermögenswerte im Wert von rund 4,6 Mio. Franken einer genauen Kontrolle unterzogen. Auch in diesem Bereich wurden Arbeitshilfen wie Checklisten und Muster erarbeitet und in den jeweiligen Organisationen implementiert. Im Mai 2021 wurde ein Halbzeitbericht erstellt, der die bis dahin erlangten Erkenntnisse im Sinne eines Lagebilds darstellte und weitere Handlungsempfehlungen enthielt. Im Juni 2022 wurde ein entsprechender Schlussbericht verfasst.

Erkenntnisse

Die im erwähnten Schlussbericht enthaltenen Empfehlungen zur verstärkten Bekämpfung der Geldwäscherei sollen weitestgehend im Rahmen des Regelbetriebs der Strafverfolgungsbehörden und einer weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit mit ihren Partnern weiterverfolgt werden. Einzelne Aspekte sind überdies im Rahmen der Schwerpunktbildung für die nächste Legislatur zu berücksichtigen, insbesondere der Einsatz technischer Hilfsmittel und der Einbezug digitalisierter Zahlungsmittel.

Im Rahmen der im Schlussbericht enthaltenen Empfehlungen geht es beispielhaft um folgende Aspekte:

aa) Unterstützung der Kontrollen durch Selbstregulierungsorganisationen

Diese Massnahme zielt auf eine striktere Umsetzung der bestehenden Gesetze ab. Verstärken und verbessern die gesetzlich vorgesehen Selbstregulierungsorganisationen (SRO) ihre Kontrollen der Finanzintermediäre, namentlich der Moneytransmitter, werden weniger Moneytransmitter SRO-zertifiziert und deren Geldwäschereihandlungen fallen schneller auf und ziehen entsprechende Konsequenzen nach sich. Die Verbesserung der Kontrollen muss zwar in erster Linie durch die Finanzmarktaufsicht (FINMA), welche die SRO beaufsichtigt, erwirkt werden. Staatsanwaltschaft und Polizei können die FINMA aber in diesem Prozess unterstützen, beraten und Schulungen durchführen. Diese Massnahme greift vorab bei offiziell operierenden Finanzintermediären, kann aber nicht gegen Exponenten, die im Untergrund tätig sind (underground banking), wirken.

bb) Verstärkte Kontrollen von Bargeldtransporten an Flughäfen

Im Rahmen der Schwerpunktbearbeitung konnten durch Kontrollen des Bargeldverkehrs spezifische Flugrouten und Landwege für geldwäschereiverdächtige Bargeldtransporte identifiziert werden. Auch wenn der Bargeldverkehr in der Schweiz bisher keinen unmittelbaren recht-

lichen Restriktionen unterliegt, verstärkt eine systematischere und gezielte Bargeldkontrolle den diesbezüglichen Erkenntnisgewinn und wirkt abschreckend auf Geldkuriere bzw. Geldwäscher.

cc) Kompetenzentwicklung im Bereich neuer Technologien

Neuere technologische Entwicklungen (Kryptowährungen, Decentralised Finance, smart contracts, non-fungible tokens, DAO usw.) bieten neue Möglichkeiten für Geldwäscherinnen und Geldwäscher. Die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung dieser Technologien und deren dynamische Entwicklung machen es erforderlich, dass sich auch die Strafverfolgungsbehörden entsprechendes Knowhow aneignen und eng mit der FINMA und anderen Partnern kooperieren, um die Kontrolle über dieses Feld nicht zu verlieren. Die Financial Action Task Force hat zuletzt im Oktober 2021 entsprechende Empfehlungen zur Regulierung dieser neuen Technologien erlassen, denen in der Schweiz mit dem Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register vom 27. November 2019, in Kraft getreten am 1. Februar 2021 weitgehend nachgekommen wurde. In diesem Bereich werden Weiterbildungen sowie ein enger Austausch mit in- und ausländischen Behörden und wohl auch privaten Anbietern unerlässlich sein.

c) Digitales Strafverfahren

Zielsetzung

Durch die Digitalisierung entstehen laufend neue Kriminalitätsformen. Ebenso müssen Prozesse und Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden neue Technologien nutzen und auf die papierlose, digitale Zusammenarbeit ausgerichtet werden. Die Zielvorgaben des Regierungsrates wurden in der Initialisierungsphase konkretisiert.

Im Hinblick auf die mit dem nationalen Projekt Justitia 4.0 angestrebte Einführung einer papierlosen Justizakte und des elektronischen Rechtsverkehrs sollte ein Grobkonzept für eine elektronische Strafakte.ZH erarbeitet sowie ein einfacher Prototyp realisiert werden. Mit dem Projekt «Aktenmanagement STA.ZH» sollte sodann insbesondere mit Blick auf den Bezug des Polizei- und Justizzentrums (PJZ) eine Lösung für die Digitalisierung von laufenden und neu eingehenden Fallakten bei der Staatsanwaltschaft erarbeitet und eingeführt werden.

Weiter sollte der Erwerb digitaler Kompetenzen für die Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden konzipiert und gefördert werden. Sodann sollte den Herausforderungen der ständigen Vervielfachung sichergestellter und auszuwertender Datenmassen («Big Data») durch die Konzeption neuer Prozesse und die Einbindung von Spezialistinnen und Spezialisten begegnet werden. Auch weitere Arbeitsprozesse, beispielsweise ein zentrales Asservatenmanagement, sollten möglichst digitalisiert und orga-

nisatorische Optimierungen bei der Kriminalpolizei geprüft werden. Sodann sollten spezifische Problemstellungen angegangen werden, die sich aus der globalen Verfügbarkeit des Internets und der sozialen Netzwerke und der dadurch häufig im Ausland oder über ausländische Server stattfindenden Tatbegehung ergeben. Dies mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden und auf die Kooperation mit im Ausland ansässigen Service Providern.

Umsetzung

Im Projekt «Sandbox eStrafakte.ZH» haben Staatsanwaltschaft und Gerichte Grundlagen wie Glossar, Aktenstruktur, Aktenfluss und Datenaustausch erarbeitet sowie die Anforderungen an einen Prototyp aufgenommen und die Ergebnisse anhand einer Pilotanwendung in Form eines Prototyps verifiziert. Zudem wurde eine Musterakte für ein fiktives Strafverfahren erstellt. Das erarbeitete Konzept sowie die fiktive Musterakte dienen als Grundlagen für die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Kanton Zürich (gesondertes Projekt) sowie den Fachgruppen von Justitia 4.0.

Im Projekt «Aktenmanagement STA.ZH» wurde ein Fachkonzept erarbeitet, das die Anforderungen an das Aktenmanagement in organisatorischer, technischer und logistischer Hinsicht definiert. Die für die Konzeptumsetzung notwendigen Rechtsgrundlagen wurden aufgearbeitet und Handlungsbedarf aufgezeigt. Die technische Umsetzung erfolgt mit den zwei Hauptkomponenten «Scanning/Capturing» und «Dokumentenmanagementsystem». Seit Januar 2023 wird zu Testzwecken mit einer Abteilung der Staatsanwaltschaft I ein Pilotprojekt durchgeführt. Nach Auswertung der dabei gemachten Erfahrungen und allfälligen Anpassungen wird der gestaffelte Rollout bei den Amtsstellen der Staatsanwaltschaft erfolgen.

Die Kriminalpolizei bearbeitete die Aufgabenstellung im Rahmen eines Projekts KRIPPO 5.0. Auf Oktober 2021 wurde die Zusammenführung verschiedener Dienste sowie Spezialistinnen und Spezialisten aus der Ermittlung und Ermittlungsunterstützung sowie aus der Digitalen Forensik, der Technischen Überwachung und der operativen Kriminalanalyse zu einer integrierten Abteilung Cybercrime abgeschlossen. Ebenfalls integriert wurden zwei stellenplanneutral geschaffene Stellen für Data Scientists. Ein Teilprojekt widmete sich der digitalen Kompetenzentwicklung von Mitarbeitenden der Kriminalpolizei sowie Angehörigen der Frontorganisationen der Kantonspolizei. Dabei wurden die Kompetenzanforderungen an Ermittelnde neu definiert und sogenannte Advanced User ausgebildet, die als Bindeglied zwischen den Spezialistinnen und Spezialisten der Abteilung Cybercrime und den Ermittelnden die Kompetenzentwicklung in den Abteilungen unterstützen. Weiter wurde

die digitale Ausbildungsplattform «Cyberwiki» erstellt, mit der den Polizeikräften zahlreiche Informationen und Anleitungen zur Anwendung digitaler Ermittlungsansätze zur Verfügung gestellt werden. Mit der sogenannten Cybertool-Box wurden verschiedene, grösstenteils selbst entwickelte Hilfsmittel zur Bearbeitung digitaler Ermittlungsmassnahmen bereitgestellt.

Mit dem Projekt «Digitales Informations- und Datenmanagement DIM» wurden in der Kriminalpolizei verschiedene Problemstellungen rund um die Verarbeitung sichergestellter Datenmassen bearbeitet. Die Datenspeicherlösung der Kantonspolizei wurde abgelöst und kapazitätsmässig stark erweitert. Weiter wurden Tools und Hilfsmittel zur Auswertung und Analyse grosser Datenmengen beschafft bzw. optimiert.

Die Zentralisierung und Digitalisierung des Asservatenmanagements für alle Strafbehörden erfolgten mit einem von der Kantonspolizei geführten Programm. Im Projekt «Organisation und Prozesse» wurden neue Abläufe, Arbeitsvorgaben, Dienstvorschriften und Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft erarbeitet. Im Projekt «Asservatenmanagement Tool STA» wurde ein Zugang der Staatsanwaltschaften auf das polizeiliche Asservatenmanagementsystem FATS entwickelt, um die Übersicht und Verfügung über beschlagnahmte Gegenstände und Daten zu erleichtern. Mit dem Projekt «Mobile Asservatenerfassung» wird der polizeiliche Sicherstellungsprozess digitalisiert, sodass er mobil umgesetzt werden kann. Mit einer neuen Trackinglösung wird sichergestellt, dass keine Asservate verloren gehen können. Das zentrale Asservatenlager wurde planmässig im PJZ in Betrieb genommen. Das Programm dürfte voraussichtlich bis Ende 2023 abgeschlossen werden.

Um die Cyberkriminalität auch präventiv zu bekämpfen, hat die Kantonspolizei eine interaktive Webseite cybercrimepolice.ch entwickelt. Darauf erläutert sie leicht verständlich die Vorgehensweisen bei aktuellen Cyberdelikten und warnt zeitnah vor eigentlichen Deliktswellen. Betroffene können ihrerseits Meldungen absetzen und niederschwellig mit polizeilichen Spezialistinnen und Spezialisten in Kontakt treten.

Erkenntnisse

In diesem gemeinsam durch die Staatsanwaltschaft und die Kantonspolizei verantworteten Schwerpunkt haben die letzten vier Jahre gezeigt, dass die Konzeption und die Umsetzung einer medienbruchfreien Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten im Strafverfahren zahlreiche organisatorische, prozessbezogene, rechtliche und technische Herausforderungen mit sich bringen, die weiterhin mit gemeinsamen Projekten bearbeitet werden müssen. Die Schwerpunktbildung soll mit angepassten Zielvorgaben fortgesetzt werden. Dabei ist die Umsetzung übergeordneter Projekte im Kanton Zürich ebenso sicherzustellen, wie die Weiter-

entwicklung der digitalisierten Zusammenarbeitsprozesse und der technischen Schnittstellen der dafür genutzten Arbeitssysteme. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Bedeutung neuer Technologien wie Kryptowährungen usw. für die Kriminalität und der Umgang mit diesen im Strafverfahren zu richten. Weiter wird zu prüfen sein, wie die Zunahme digital ausgeführter Straftaten, der dynamische Technologiewandel und der steigende Bedarf an Knowhow- und Toolentwicklung sich auf den von den Strafverfolgungsbehörden zu betreibenden Aufwand auswirkt.

d) Gefährdung durch psychisch auffällige Personen

Zielsetzung

Bedrohliches Verhalten von psychisch auffälligen Personen kann Vorbote einer schweren Gewalttat sein, obwohl das Verhalten solcher Personen oft nicht oder nur teilweise strafrechtlich relevant ist. Der Umgang mit psychisch auffälligen Personen, die als Gefährderinnen oder Gefährder eingeschätzt werden, ist daher stets herausfordernd. Um mögliche Gewalttaten zu verhindern, braucht es die Zusammenarbeit aller involvierten Behörden und Institutionen. Im Verlauf der Legislaturperiode 2019–2023 sollten die bestehende interdisziplinäre Zusammenarbeit vertieft, Versorgungslücken im justiziellen Verfahren geschlossen und das Bedrohungsmanagement in der gesamten Kette der Strafverfolgung wie auch im Gesundheitswesen besser verankert werden. Zudem sollten Unterbringungsmöglichkeiten für potenziell fremdgefährdende, psychisch auffällige Personen in gesicherten Einrichtungen geschaffen werden, die nicht oder nicht mehr in der Haft, dem Strafvollzug oder einer forensischen Psychiatrie untergebracht werden können. Schliesslich sollte überprüft werden, ob die rechtlichen Möglichkeiten für eine Einweisung in solche Einrichtungen oder die Verpflichtung zu einer therapeutischen Massnahme ausreichend sind oder ob es einer Anpassung der Gesetzgebung bedarf.

Umsetzung

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt lag bei der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei.

2019 evaluierte das Kriminologische Institut der Universität Zürich im Auftrag der Kantonspolizei zunächst einmal das Kantonale Bedrohungsmanagement (KBM). Dessen Strukturen und Abläufe wurden als positiv bewertet, jedoch wurde im Bereich der Aus- und Weiterbildung aller KBM-Ansprechpersonen Handlungsbedarf erkannt. Seither werden für diese jährlichen Informationsveranstaltungen angeboten, bei denen Themen wie der Umgang mit schwieriger Klientel, Rechtsgrundlagen für die Weitergabe von Informationen oder Aspekte der interdisziplinären Zusammenarbeit behandelt werden. Anlässlich einer Veranstaltung

des Kriminalistischen Instituts Zürich wurden die Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften im Sommer 2021 mittels eines Webinars im Umgang mit Querulantinnen und Querulanten geschult. Anlässlich der Fachtagung Bedrohungsmanagement im November 2021 widmeten sich schliesslich Vertreterinnen und Vertreter der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, des Justizvollzugs, der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) und der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden in verschiedenen Referaten und Podiumsdiskussionen dem vorliegenden Schwerpunktthema, wobei 350 Fachpersonen an der Tagung teilnahmen.

Ferner wurden verschiedene Massnahmen getroffen oder angestossen, um bestehende Versorgungslücken im Umgang mit potenziell gefährlichen, psychisch auffälligen Menschen zu schliessen. So überarbeitete die Fachstelle Forensic Assessment, die Polizei, Staats- und Jugendanwaltschaft mit Risikoeinschätzungen und Interventionsempfehlungen in Bezug auf Gefährderinnen und Gefährder und psychiatrische Kliniken mit konsiliarischen Beratungen zum Umgang mit solchen Personen unterstützt, ihr Betriebskonzept. Des Weiteren schuf sie Raum für zusätzliche Leistungen, wie die Begleitung der Polizei bei Gesprächen mit Personen aus dem Umfeld der Gefährderinnen und Gefährder, die Teilnahme an Einvernahmen und forensisches Coaching in Kliniken (vgl. RRB Nr. 328/2021). Die Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) als Teil von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) haben in einem Pilotprojekt unter Mitwirkung der Staatsanwaltschaft evaluiert, inwiefern sie bereits im Rahmen von strafprozessualen Ersatzmassnahmen Leistungen erbringen können oder Therapiemöglichkeiten bestehen. Aufgrund der positiven Erfahrungen sind die Durchführung von Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverboten sowie von Ersatzmassnahmen definitiv in das Leistungsangebot der BVD aufgenommen worden. JuWe evaluierte seinerseits im Rahmen eines Forschungsprojekts anonyme Eingaben in der Web-Applikation OCTAGON, das durch die Gewaltschutzdienste zur Beurteilung der Gewaltbereitschaft und der Interventionsnotwendigkeit im Einzelfall beigezogen wird, um Hinweise für die Fallbearbeitung und eine allfällige Verbesserung des Instruments zu erhalten. Das Sozialamt arbeitet derzeit ein Konzept aus, das die Schaffung einer Stelle zur Unterstützung psychisch auffälliger Gefährderinnen und Gefährder im psychosozialen Bereich anstrebt.

Schliesslich wurde der Bedarf an gesicherten Einrichtungen zur Unterbringung psychisch auffälliger Personen analysiert. Es wurde Handlungsbedarf festgestellt, den es weiter zu bearbeiten gilt. Dies geschieht durch die interdisziplinäre Fachkommission zur Behandlung und Unterbringung gewaltbereiter Personen unter Leitung des Direktors der Klinik für Forensische Psychiatrie an der PUK unter Einbezug der Gesundheitsdirektion und weiterer Institutionen, insbesondere der psychiatrischen Kliniken.

Erkenntnisse

Der Umgang mit als gefährlich eingeschätzten psychisch auffälligen Personen wird auch in Zukunft eine grosse Herausforderung darstellen. Eingriffe in die Grundrechte von Betroffenen sind vor dem Hintergrund ihrer gesundheitlichen Problemstellungen oftmals heikel. Die Ausgestaltung von geeigneten Massnahmen zur Schliessung von Versorgungslücken erfordert daher eine sorgfältige Prüfung hinsichtlich ihrer Rechtmässigkeit, ihrer Verhältnismässigkeit und ihrer praktischen Umsetzbarkeit. Gleichwohl sind präventive Massnahmen in diesem Bereich wichtig, da schweren Gewaltdelikten oftmals psychische Störungen bei den Täterinnen oder Tätern zugrunde liegen. Die Fortsetzung der laufenden Projekte ist deshalb wichtig und sinnvoll. Die Arbeiten können sich dabei nicht nur auf die Unterbringung im Sinne der erwähnten Arbeiten der PUK beschränken, sondern müssen insbesondere auch Antworten auf den Umgang mit diesen Personen im Alltag der Strafverfolgungsbehörden und des Justizvollzugs entwickeln. Diese soll im Regelbetrieb der beteiligten Stellen erfolgen.

e) Gewalt gegen Frauen

Zielsetzung

Gewalt gegen Frauen hat verschiedene Ausprägungen. Sie zeigt sich vor allem in Form von häuslicher Gewalt. Ebenso sind Fälle im öffentlichen Raum, von einfachen Tötlichkeiten bis hin zu schwerwiegenden sexuellen oder gewalttätigen Übergriffen im Kanton Zürich zu verzeichnen. Der Regierungsrat verurteilt jede Form von Gewalt und setzt alles daran, diese 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). Die Istanbul-Konvention verpflichtet Bund und Kantone, die geforderten Massnahmen unter Einbezug von Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft umzusetzen. Zur Erreichung dieser Ziele setzten im Verlauf der Periode 2019–2022 die Vorhaben an verschiedenen Punkten an. Im Vordergrund standen die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die Fortsetzung und der Ausbau von Aus- und Weiterbildungsangeboten, die Vereinfachung des Zugangs zu Hilfs-, Unterstützungs- und Beratungsangeboten sowie die Bereitstellung der notwendigen Finanzen. Die Verbesserung des Schutzes von Stalking-Betroffenen ausserhalb von partnerschaftlichen und familiären Beziehungen sowie die Stärkung von Massnahmen bei Verfahren wegen häuslicher Gewalt waren ebenso von zentraler Bedeutung. Für die zielorientierte Umsetzung der Istanbul-Konvention legte der Regierungsrat die prioritär umzusetzenden Massnahmen mit separatem Beschluss fest (RRB Nr. 338/2021).

Umsetzung

Zum Auftakt der Umsetzungsvorhaben wurde die jährliche Fachtagung Bedrohungsmanagement im November 2019 dem Schwerpunktthema «Gewalt gegen Frauen» gewidmet. Über 200 Fachpersonen verschiedener Behörden und Institutionen nahmen daran teil. Fachwissen zu verschiedenen Themen wurde präsentiert und diskutiert sowie die interdisziplinäre Vernetzung unter allen Akteurinnen und Akteuren weiter gestärkt. Zur Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit wurde im Juli 2020 im Verbund der Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Kantonalen Opferhilfestelle die gemeinsame Kampagne «Stopp Gewalt gegen Frauen» lanciert und als Kernstück die gleichnamige Webseite unter medialer Begleitung (einschliesslich Social Media) aufgeschaltet. Im Herbst 2021 wurden auf dem ganzen Kantonsgebiet sogenannte Cards for Free in Restaurants, Bars, Coiffeursalons, Kosmetikgeschäften usw. verteilt. In Trams und Bussen der Städte Zürich und Winterthur wurden Hängekartons platziert, welche die Gewalt gegen Frauen im öffentlichen Raum thematisierten. Ein interaktiver Film «Häusliche Gewalt: Was tun?» wurde zur weiteren Hilfestellung produziert und auf erwähnter Webseite verlinkt. Die Kampagne dauert weiterhin an.

Mit der Einführung des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen per 1. Juli 2020 wurden die Staatsanwaltschaften mittels einer digitalen «Roadshow» zur Umsetzung der neuen Bestimmungen geschult. Ein besonderes Augenmerk galt der Möglichkeit zur Anordnung des Lernprogramms Partnerschaft ohne Gewalt (PoG) im Rahmen der Strafuntersuchung, das die BVD anbieten. Die Anzahl Zuweisungen erfuhr dadurch eine anhaltende Steigerung. Ebenso massgeblich angestiegen sind die Anordnungen von strafprozessualen Ersatzmassnahmen mit sichernden Auflagen unter Einbezug der Gewaltschutzdienste. Um die Nachhaltigkeit in der Verfahrensführung zu gewährleisten, wurden die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren im Kapitel «Häusliche Gewalt» angepasst und für die Staatsanwaltschaft im obligatorischen Ausbildungs-Basiskurs auf den Herbst 2021 das Modul «Häusliche Gewalt» ergänzend eingeführt. Die etablierten jährlichen Weiterbildungsveranstaltungen der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt (IST) wurden trotz teilweise coronabedingter Einschränkungen (digitale Übertragungen) erfolgreich durchgeführt. Per 1. Juli 2020 konnte die angestrebte Anpassung des Gewaltschutzgesetzes (LS 351) für mögliche Anordnungen von Schutzmassnahmen der Polizei für von Stalking betroffene Personen ausserhalb von partnerschaftlichen oder familiären Beziehungen erfolgen. Die Polizei erhielt damit ein zusätzliches Instrument zur Verbesserung des Opferschutzes. Die Mehrzahl der Fälle betrifft dabei Frauen. Für den Mehr-

bedarf an Beratungsleistungen der Opferberatungsstellen wurde das für diese bereitgestellte Budget ab 2020 um 1,5 Mio. Franken erhöht und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan für die Folgejahre eingestellt. Bei den Frauenhäusern wurde die prekäre Finanzierungssituation durch die Erhöhung des Sockelbeitrags auf rund 1,2 Mio. Franken entschärft. Das seit 2015 eingesetzte Risiko-Screening-Instrument ODARA wird derzeit durch die Abteilung Forschung & Entwicklung von JuWe evaluiert. Die Arbeiten befinden sich in der Endphase. Die Validierung des Instruments soll zuverlässigere Resultate für die präventive Gefahrenabwehr der Polizei sowie für die Strafverfahren der Staatsanwaltschaften im Bereich häuslicher Gewalt erbringen. Zur Umsetzung der durch den Regierungsrat als prioritär bezeichneten Massnahmen der Istanbul-Konvention wurde die IST um eine zusätzliche Stelle auf insgesamt 300 Stellenprozento verstärkt. Die übergeordnete Koordination aller direktionsübergreifenden Umsetzungsmassnahmen wurde ihr übertragen. Die intensiven Arbeiten in allen Teilprojekten laufen und werden über die Legislaturperiode 2019–2023 hinaus anhalten.

Erkenntnisse

Gewalt gegen Frauen und insbesondere häusliche Gewalt sind auch im Kanton Zürich nach wie vor ein gesellschaftliches Problem. Die grossen Anstrengungen im Verlauf der letzten Jahre wie beispielsweise die Einführung des KBM mit einhergehender Verbesserung der interdisziplinären Zusammenarbeit innerhalb der Strafverfolgungsbehörden sowie mit anderen Behörden und Institutionen haben viel Positives bewirkt. So wurde namentlich ein weitreichendes gemeinsames Verständnis hinsichtlich präventiver Gefahrenabwehr (Prävention) im Verbund des KBM-Netzwerks geschaffen. Das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die beteiligten Behörden und Institutionen wurde gestärkt. Das Melde-/Anzeigeverhalten über potenziell gefährliche Entwicklungen oder strafbare Handlungen im Kontext von Gewalt gegen Frauen und/oder häuslicher Gewalt wurde durch niederschwellige Zugänge gefördert. All diesen Bemühungen stehen jedoch die heutigen gesellschaftlichen Veränderungen entgegen, denen erneutes Konfliktpotenzial anhaftet. So waren die Jahre der laufenden Legislaturperiode weitgehend durch die Auswirkungen der Coronakrise geprägt. Auch wenn sich entgegen allen Erwartungen die Anzahl registrierter Straftaten im Kontext häuslicher Gewalt nicht erhöhte, so haben sich die partnerschaftlichen und innerfamiliären Spannungsfelder verschärft. 2019 rückte die Frontpolizei im Kanton Zürich täglich 15-mal wegen häuslicher Gewalt oder familiärer Differenzen an Ereignisorte aus; zurzeit sind es rund 18 Interventionen jeden Tag. Der Krieg in der Ukraine, neue Migrationsbewegungen, Umwelt- und Energiekrisen werden nicht ohne kritische Auswirkungen auf das Sozialver-

halten in der Gesellschaft bleiben, die es mit Blick auf häusliche Gewalt zu beobachten und frühzeitig aufzunehmen gilt. Die laufenden Vorhaben zur Umsetzung der Istanbul-Konvention nehmen noch viel Ressourcen und Zeit in Anspruch. Vor dem Hintergrund all dieser Faktoren erscheint die Fortsetzung des Schwerpunktthemas Häusliche Gewalt für die Legislaturperiode 2023–2026 angezeigt.

B. Schwerpunkte in der Strafverfolgung für 2023–2026

Gemäss RRB Nr. 669/2012 gelten für die Festlegung von Schwerpunkten in der 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 variablen Anzahl der Schwerpunkte in den bisherigen fünf Schwerpunktezyklen zeigt sich, dass nicht jedes neue Phänomen zu einem entsprechenden Schwerpunkt führen soll, gehört doch die Bewältigung neuer Gefahren und Bedrohungen auch zum Grundauftrag der Strafverfolgungsbehörden. In diesem Sinne sollen weiterhin eher Aufgaben von grundsätzlicher Bedeutung für die Arbeit der Strafverfolgung insgesamt in Angriff genommen oder vertieft werden. Dazu gehört auch, wichtige Vorhaben aus der Vorperiode, deren Ziele weiterhin besondere Aufmerksamkeit verlangen, konsequenterweise weiterzuführen. Dabei ist stets von der Vorgabe auszugehen, dass es sich um Entwicklungsprojekte handelt, die allenfalls auch Anpassungen im Verlaufe des Projekts verlangen, um die ursprünglichen Ziele erreichen zu können. Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei beantragen, in der nächsten Periode fünf Schwerpunkte zu bearbeiten.

Fortsetzungen/Weiterentwicklungen:

- a) Schutz von Seniorinnen und Senioren
- b) Digitale Beweisführung: Umgang mit digitalen Spuren und Kryptowährungen
- c) Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt

Neue Schwerpunkte:

- d) Verhinderung von clanartigen kriminellen Strukturen
- e) Bekämpfung der Pädokriminalität im Netz

a) Schutz von Seniorinnen und Senioren

Ausgangslage

Gemäss der Prognose des Bundesamtes für Statistik zur demografischen Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz wird sich der Anteil der über 65-Jährigen bis 2040 von heute knapp 20% auf rund 25% erhöhen. Es besteht zudem ein beträchtliches Dunkelfeld im Bereich der Ver-

mögens- und Gewaltdelikte gegen Seniorinnen und Senioren. Ferner ist davon auszugehen, dass die fortschreitende Digitalisierung der Kriminalität und die zunehmende Internetnutzung durch ältere Menschen mit der Entstehung neuer, spezifisch auf diese ausgerichteter Deliktphänomene verbunden sein wird.

Zielsetzung

Zum besseren Schutz sollten potenziell Betroffene, deren Umfeld, themennahe Berufsgruppen, aber auch die Öffentlichkeit insbesondere über Risiko- und Schutzfaktoren aufgeklärt sowie auf Möglichkeiten hingewiesen werden, die bei der Erkennung, Verhinderung und Unterbrechung eines Deliktes hilfreich sein können. Zudem sollen der Zugang zur Polizei und zu bestehenden Institutionen, Fachstellen, Unterstützungs- und Hilfsangeboten vereinfacht, ausgeweitet, niederschwellige Meldemöglichkeiten geschaffen und erkannte Lücken geschlossen werden. Die Zielgruppen sind mittels Sensibilisierung und Wissensvermittlung zu frühzeitigen Meldungen über Beobachtungen von möglichen Straftaten zu befähigen, und die Resilienz von Seniorinnen und Senioren ist mit einem Aufbau von Kompetenzen zu fördern und zu stärken.

Um die Zusammenarbeit im interdisziplinären Netzwerk zu stärken, soll u. a. die Möglichkeit eines unkomplizierten, datenschutzkonformen Informationsaustauschs geprüft werden. Zudem müssen die Bewilligungsverfahren und wirkungsvolle Aufsichtsprozesse im Bereich privater Pflege- und Betreuungsorganisationen sowie die Unterstützungsdienstleistungen für Seniorinnen und Senioren weiter optimiert werden. Auch ist mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass unseriöse Dienstleister rechtzeitig erkannt und damit verbundene Gefahren minimiert werden können. Hierbei kommt insbesondere den Bezirksräten als Aufsichtsbehörden über die Alters- und Pflegeheime und die Spitex-Organisationen eine wichtige Rolle zu.

Der Schutz von Seniorinnen und Senioren soll auch bei der Strafverfolgung und der Verarbeitung der Auswirkungen von Straftaten auf Betroffene stärker Beachtung finden. Neben der weiterhin konsequenten Strafverfolgung ist auch ein dem Alter angepasster Umgang mit den durch eine Straftat geschädigten Seniorinnen und Senioren zu definieren und dazu die notwendige gerontologische Fachkompetenz zu entwickeln. Die Kantonale Opferhilfestelle soll im Rahmen des Projekts «Opferhilfestrategie» prüfen, ob die bestehenden Unterstützungsdienstleistungen für Seniorinnen und Senioren zur Verarbeitung der Folgen von Delikten im Sinne des Opferhilfegesetzes ausreichen oder ob spezifische Angebote geschaffen werden müssen.

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt liegt bei der Kantonspolizei.

b) Digitale Beweisführung: Umgang mit digitalen Spuren und Kryptowährungen

Ausgangslage

Der digitale Wandel wirkt sich inzwischen in sämtlichen Deliktsfeldern aus, womit herkömmliche Ermittlungsmethoden für die Beweisführung nicht mehr ausreichen. Allen Strafuntersuchungen ist gemein, dass es sich nicht um rein technische Abläufe handelt. Die Kernprozesse jeder Untersuchung bestehen im Erkennen bzw. Ermitteln von Spuren, in deren Aufbereitung und Auswertung sowie der prozessual korrekten Beweiserhebung. Die im bisherigen Schwerpunkt «Digitales Strafverfahren» gewonnenen Erkenntnisse und identifizierten Handlungsfelder sollen in der Periode 2023–2026 vertieft oder auch neu bearbeitet werden. Sodann sind in Anknüpfung an den bisherigen Schwerpunkt «Geldwäscherei» insbesondere die Kompetenzen im Bereich der Kryptowährungen aufzubauen und weiterzuentwickeln.

Zielsetzung

Einerseits muss im Bereich der Ermittlungen jeder polizeiliche Spezialdienst befähigt werden, selber digitale Ermittlungsmethoden anzuwenden. Dazu muss das erforderliche Know-how in die Breite und vor allem Eingang in die auf andere Deliktsfelder spezialisierten Dienste finden. Die Standardabläufe digitaler Ermittlungen müssen geschult und in die bestehenden Prozesse integriert werden. Andererseits soll bei der Staatsanwaltschaft das Know-how im digitalen Bereich breiter ausgerollt werden. Mit entsprechenden Schulungen sollen sämtliche Frontmitarbeitenden digitale Ermittlungsansätze und Problemstellungen erkennen können, um diese zielgerichtet zu bearbeiten. Dabei soll u. a. geprüft werden, wie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (z. B. durch Verwendung der Cybertoolbox für Ermittlerinnen und Ermittler) befähigt werden können, Basisermittlungen (z. B. IP-Abklärungen, Bestandesdatenabfragen usw.) selber vorzunehmen. Sodann sollen bei der Staatsanwaltschaft – analog den bei der Kantonspolizei eingesetzten Advanced Users – Personen bestimmt und ausgebildet werden. Schliesslich sollen bestehende Prozesse und vorhandene Tools untersucht und abgeglichen werden. Grosses Potenzial besteht hierbei z. B. in der Standardisierung eines Grundprozesses bei der Aufbereitung von Daten, wobei auch Auftragsvergaben an externe Dienstleister zu prüfen sind. Ebenso soll zur Effizienzsteigerung die Vergabe von Ermittlungsaufträgen an die Polizeien genauer analysiert und optimiert werden.

Weiter sollen vor dem Hintergrund, dass grosse Datenmengen nicht mehr ohne technische Unterstützung aufbereitet und ausgewertet werden können, entsprechende technische Tools beschafft werden. Zentral

ist ein enger Einbezug der Spezialistinnen und Spezialisten von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft in Beschaffungsprozesse, damit eine gezielte Ausrichtung auf den Kernprozess der Strafverfolgung und das Beweisbedürfnis gewährleistet werden kann. Sodann sind die Kompetenzen der Mitarbeitenden zur Anwendung technischer Tools durch entsprechende Schulung zu fördern. Ebenso ist zu prüfen, inwieweit bereits heute zulässige Automatisierung und technische Auswertungsunterstützung inskünftig vermehrt zur Anwendung kommen könnten. Schliesslich ist zu betrachten, ob die sich stetig ändernden Anforderungen an die digitale Untersuchungsführung eine Änderung der bestehenden Stellenprofile erfordern. Die rechtlichen Kooperationsmöglichkeiten mit privaten Dienstleisterinnen und Dienstleistern, ohne das Gewaltmonopol zu verletzen, sollen ebenfalls geprüft werden.

Die Nutzung der Blockchain und von Kryptowährungen für kriminelle Zwecke ist eine neue Herausforderung für die Strafverfolgungsbehörden. Es gilt daher vertieft zu analysieren, welche neuen Ermittlungs- und Untersuchungsaufgaben dadurch entstehen und wie diese im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben sinnvoll verteilt und umgesetzt werden können. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auch auf die erhöhte Dynamik der Technologieentwicklung zu richten, die zu einer fortlaufenden gemeinsamen Überprüfung und Anpassung der Aufgabenverteilung und des Einsatzes der technischen und personellen Mittel zwingt. Dabei ist auch zu prüfen, welche Mittel zur Gewährleistung der Innovationskraft und notwendigen Kooperation und Vernetzung mit externen Partnern (Nationales Zentrum für Cybersicherheit, Europol usw.), Hochschulen und der Privatwirtschaft erforderlich sind.

Bei den Strafverfolgungsbehörden ist Basiswissen über den Ablauf von Transaktionen bei digitalen Währungen sowie Grundkenntnisse zur Nachverfolgung von Kryptogeldflüssen aufzubauen. In der Breite ist das Sensorium für das Erkennen von Anzeichen auf digitale Währungen im Kontext mit strafrechtlich relevanten Sachverhalten zu schulen. Weiter sind organisatorische Massnahmen zu prüfen, mit denen sichergestellt werden kann, dass notwendige Kryptoanalysen auch bei zeitkritischen Fällen rasch durchgeführt werden können.

Sodann sind Standardprozesse im Bereich der Ermittlung digitaler Währungen zu definieren. Gleiches gilt für die Sicherstellung, Beschlagnahme/Rückgabe, Verwahrung und Verwertung von digitalen Währungen. Werden im Zuge der Ermittlungen digitale Währungen festgestellt, gewinnt auch der Einsatz forensischer Analysetools an Bedeutung. Es gilt daher, zu prüfen, welche organisatorischen und technischen Massnahmen und Mittel erforderlich sind, um die Anwendung solcher Tools für Transaktionsanalysen bei einer Vielzahl digitaler Währungen sicherzustellen. Sodann sind weitere geeignete Tools zur automatisierten Durchsuchung

von forensisch gesicherten Datenträgern nach Spuren zu Kryptovermögenswerten sowie sichere Tools zur Untersuchung von Seeds, Private Keys usw. auf Vermögenswerte zu evaluieren und zu beschaffen.

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

c) Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt

Ausgangslage

Die noch immer ansteigende Anzahl polizeilicher Interventionen im Kanton Zürich (mindestens 18 pro Tag) wegen häuslicher Gewalt oder familiärer Differenzen zeigen auf, dass weiterhin dringender Handlungsbedarf zur Verhinderung und Bekämpfung dieser Phänomene besteht. Die Nachwehen der Coronakrise und die geopolitischen Entwicklungen lassen vermuten, dass mit den vielschichtigen Spannungsfeldern auch hohes Konfliktpotenzial in partnerschaftlichen und familiären Beziehungen einhergehen wird. Es gilt deshalb, alles daran zu setzen, dass die grossen Anstrengungen im Verlauf der letzten Jahre im Kanton Zürich verstärkt Wirkung entfalten. Nachdem während der vergangenen Legislaturperiode der Schwerpunkt im Bereich Gewalt gegen Frauen lag, sollen die Optimierungsmassnahmen in der kommenden Legislaturperiode zusätzlich im erweiterten Spektrum der häuslichen Gewalt angesiedelt sein. Häusliche Gewalt erfasst alle Opfer von Gewalt gegen die physische, psychische und sexuelle Integrität, unabhängig von deren Geschlecht. Die Definition von häuslicher Gewalt orientiert sich dabei an Art. 3 Bst. b der Istanbul-Konvention. Häusliche Gewalt hat schwerwiegende Folgen. Neben den Opfern sind oft auch deren Familienangehörige, vor allem Kinder, und das weitere Umfeld von den Auswirkungen betroffen. Das Bewusstsein, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt inakzeptabel sind, muss verstärkt durch gezielte Information und Sensibilisierung (Prävention) in der Bevölkerung gefördert werden. Die Gewährleistung des einfachen und niederschweligen Zugangs zu Hilfs- und Unterstützungsangeboten sowie zur Polizei ist ebenso von zentraler Bedeutung. Die vielschichtigen, teilweise sehr komplexen Fallkonstellationen erfordern individuell abgestimmte Massnahmen unter allen beteiligten Behörden und Institutionen. Dieses gemeinsame Verständnis ist für eine wirksame interdisziplinäre Zusammenarbeit zum bestmöglichen Schutz von (potenziellen) Opfern unerlässlich. Mit dem KBM stehen diesbezüglich definierte Abläufe und zielführende Strukturen bereit. Die Istanbul-Konvention verfolgt das gleiche Ziel. Der Regierungsrat hat die prioritären Massnahmen zu deren Umsetzung im Verlauf der laufenden Legislaturperiode festgelegt (RRB Nr. 338/2021).

Zielsetzung

Die intensiv laufenden Arbeiten zur Umsetzung der Istanbul-Konvention sind bei allen als prioritär bezeichneten Massnahmen weiter voranzutreiben. Die IST wurde als übergeordnete Koordinationsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention bezeichnet. Sie erstattet regelmässig Bericht zum Stand der Umsetzungen. Zur Förderung der Sensibilität in der Bevölkerung soll die im Juni 2020 lancierte Öffentlichkeitskampagne «Stopp Gewalt gegen Frauen» mit der Botschaft «Stopp Häusliche Gewalt» ergänzt und weiterentwickelt werden. Durch die Erhöhung der Bekanntheit der Unterstützungsangebote soll für (potenzielle) Opfer und auch anderweitig betroffene Personen (z. B. Nachbarinnen und Nachbarn) ein einfacher und niederschwelliger Zugang zu den Hilfs- und Unterstützungsangeboten der Opferhilfe und zur Polizei jederzeit sichergestellt sein. Die Anzeigebereitschaft soll damit weiter erhöht und das Dunkelfeld verringert werden. Ein besonderes Augenmerk ist auf Unterstützungsangebote und Schutzmassnahmen für mitbetroffene und betroffene Kinder und Jugendliche zu legen. Die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen bei Behörden und Institutionen ist für die erfolgreiche Bekämpfung dieser Gewaltformen unverzichtbar. Die bereits bestehenden Ausbildungsgefässe und Plattformen sind diesbezüglich weiterhin zu nutzen und wo nötig auszubauen.

Die Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist eine ausgesprochene Verbundaufgabe. Das gemeinsame Verständnis zur interdisziplinären Zusammenarbeit im Rahmen des KBM ist weiter zu fördern und in der gesamten Kette der Strafverfolgung noch besser zu verankern. Unter anderem soll die jährliche Fachtagung Bedrohungsmanagement dazu genutzt werden. In Erfüllung der Zielvorgaben zum Schwerpunktthema «Gefährdung durch psychisch auffällige Personen» haben die BVD unter Einbezug der Staatsanwaltschaft das Pilotprojekt «Ersatzmassnahmen» lanciert. Darin sollte geprüft werden, ob durch zusätzliche Leistungen der BVD bei strafprozessualen Ersatzmassnahmen Versorgungslücken im justiziellen Verfahren geschlossen werden können. Das Pilotprojekt konnte mit sehr guter Resonanz Ende 2022 abgeschlossen werden. Die Mehrheit der Anordnungen von Ersatzmassnahmen erfolgte im Kontext von häuslicher Gewalt. Zielführende Therapien (z. B. Suchtproblematik) sowie Teilnahmen am Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt (PoG) bestätigen den positiven Nutzen dieser neuen Leistung der BVD. Aufgrund der positiven Erfahrungen sind die Durchführung von Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverboten sowie von Ersatzmassnahmen definitiv in den Regelbetrieb der BVD aufgenommen worden. Nun gilt es, die Möglichkeit zur Anordnung von Ersatzmassnahmen unter Einbezug der BVD wie auch der polizei-

lichen Gewaltschutzdienste bei den Staatsanwaltschaften und Zwangsmassnahmengengerichten weiter zu etablieren. Im Rahmen von Strafverfahren wegen häuslicher Gewalt sind Opfer mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund ist unter Berücksichtigung des Projekts «Opferhilfestrategie» und in Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen eine Verbesserung der Begleitung von Opfern in Strafverfahren zu prüfen.

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

d) Verhinderung von clanartigen kriminellen Strukturen

Ausgangslage

Clanartige kriminelle Strukturen sind ethnisch und meist auch grossfamiliär geprägte Gruppierungen, die regelmässig schwere Straftaten zur eigenen Finanzierung und Sicherung ihrer Position verüben. Oft machen sie einen Anspruch auf ein abgegrenztes Territorium geltend, auf dem sie den illegalen Markt beherrschen. Im benachbarten Ausland haben sich einige clanartige kriminelle Strukturen, teilweise mit Ablegern in der Schweiz, in den vergangenen Jahren verstetigt. Sie stellen den Staat in diesen Fällen in ihrer Bekämpfung vor ähnlich grosse Herausforderungen wie andere, seit Längerem etablierte kriminelle Organisationen.

Da clanartige kriminelle Strukturen – wie auch andere Formen krimineller Strukturen mit ihrem Streben nach Marktbeherrschung und territorialen Ansprüchen – die Tendenz haben, in Grösse, wirtschaftlicher Macht und Gewaltpotenzial zu wachsen, steigt der Aufwand ihrer Bekämpfung, je länger sie nicht Ziel präventiver und repressiver staatlicher Massnahmen werden. Es entsteht das Risiko, dass sich aus ihnen hiesige – d. h. in krimineller Hinsicht nur marginal mit den Herkunftsländern ihrer Mitglieder verbundene – organisierte Kriminalität entwickelt.

In mehreren laufenden Strafverfahren (betreffend Betäubungsmittelhandel, illegales Geldspiel, Gewaltdelikte) sind im Kanton Zürich Ansätze für clanartige Täterstrukturen erkennbar, die unterschiedlich weit entwickelt sind. Ebenfalls liegen Informationen vor, dass Exponentinnen und Exponenten clanartiger Strukturen aus Deutschland, Belgien, den Niederlanden, Serbien und Montenegro die Schweiz und den Kanton Zürich als Rückzugsort, Ort für sichere Investitionen oder als Basis für neue kriminelle Aktivitäten nutzen dürften. Hier gilt es, weitere Erkenntnisse über potenziell kriminelle Milieus zu gewinnen und Straftaten rechtzeitig zu verhindern.

Zielsetzung

Die von clanartigen kriminellen Strukturen ausgehenden Sicherheitsrisiken für den Kanton Zürich sollen rechtzeitig erkannt und nachhaltig minimiert werden können. Eine besondere Rolle kommt dabei den Städten Zürich und Winterthur zu, weshalb die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur von Beginn an in die Arbeiten am Schwerpunkt einzubeziehen sind.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die notwendigen Wissensgrundlagen geschaffen werden, um die Risiken einer Etablierung clanartiger krimineller Strukturen einschätzen zu können. Dies bedingt die Erstellung eines Lagebilds hinsichtlich bekannter Aktivitäten potenzieller clanartiger krimineller Strukturen im Kanton. Ebenso gilt es, die Erfahrungen aus dem benachbarten Ausland hinsichtlich der sozioökonomischen Faktoren, die zur Entstehung und Verstetigung clanartiger krimineller Strukturen beigetragen haben, in die Risikoeinschätzung einzubeziehen.

Weiter sollen Präventionskonzepte erarbeitet und implementiert werden. Täterorientierte Interventionen zielen darauf ab, den Einstieg potenzieller neuer Mitglieder (insbesondere Jugendlicher) in kriminelle Strukturen zu verhindern oder den Ausstieg für bereits in kriminellen Strukturen aktive Personen zu ermöglichen oder zu fördern. Behördenorientierte Interventionen sollen ermöglichen, dass auch Behörden ausserhalb der Strafverfolgung erkennen, wenn sie mit kriminellen Strukturen in Kontakt kommen und wie sie dazu beitragen können, deren Etablierung zu verhindern. Sensibilisierungsarbeit steht absehbar bei den Gemeindebehörden an, vor allem im Hinblick auf die Bewilligungsverfahren für Lokale, Geschäftsörtlichkeiten und weitere Treffpunkte. Ein besonderes Augenmerk gilt es, auf den Bereich der Umnutzungen von Geschäfts- und Wohnobjekten zu richten.

Sodann müssen Bekämpfungskonzepte erarbeitet und lageorientiert umgesetzt werden. Die bereits bestehenden Konzepte und Instrumente der polizeilichen Grundversorgung und der Spezialversorgung von Polizei, Jugend- und Staatsanwaltschaft zur Erkennung, Bewertung und Verhinderung von kriminellen Strukturen sollen zur Gewährleistung einer möglichst kurzen Reaktionszeit überprüft, wo notwendig angepasst und etabliert werden. Innerhalb der Staats- und Jugendanwaltschaften sind die Voraussetzungen für das Zusammenführen von dezentralen Verfahren bei identifizierten kriminellen Strukturen zu schaffen. Zu identifizieren sind rechtliche Lücken, die im Rahmen der Arbeiten an diesem Schwerpunkt geschlossen werden sollen. Es sind ressort- und organisationsübergreifende Konzepte und Vorgaben zu erarbeiten, die sicherstellen, dass die Strafverfolgungsbehörden rasch, angemessen und dauerhaft reagieren können.

Die Projektleitung in diesem Schwerpunkt liegt bei der Kantonspolizei.

e) Bekämpfung der Pädokriminalität im Netz

Ausgangslage

Sexueller Missbrauch von Kindern gilt seit je her als eine der gravierendsten Deliktsformen. Sie betrifft eine besonders vulnerable Gruppe der Bevölkerung, die durch entsprechende Übergriffe schwerste Traumata erleiden und dadurch in ihrer weiteren persönlichen Entwicklung erheblich beeinträchtigt werden kann. Sexueller Kindesmissbrauch manifestiert sich in unterschiedlichsten Ausprägungen und erhielt in den letzten Jahren durch die Digitalisierung und das Internet eine zusätzliche Brisanz. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen nimmt die Verbreitung und Schwere pädosexueller Kriminalität im virtuellen Raum, namentlich im Internet und Darknet, gravierende Ausmasse an. Für Opfer gibt es keine Altersgrenzen und die Täterschaft agiert zunehmend global und organisiert. Sie schreckt vor Gewalt nicht zurück und nutzt jegliche (technischen) Möglichkeiten zur Verschleierung von Straftaten und eigener Identität. Dabei ist die virtuelle Welt nicht von der realen losgelöst, da jede kinderpornografische Aufnahme zunächst einen physischen Missbrauch bedingt. Zudem kann sich das Leiden der Opfer auch im Jugend- und Erwachsenenalter fortsetzen, weil sich die Darstellung ihres Missbrauchs ein Leben lang unkontrolliert im Internet verbreiten kann. Durch die weltweite Vernetzung von erfahrenen mit potenziellen Pädokriminellen lernen diese voneinander, wie Sexualstraftaten an Kindern möglichst unbemerkt bleiben, wie sie ihre Spuren verwischen und sich dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden entziehen können.

Während zu physischen Übergriffen auf Kinder oft Strafanzeigen erstattet werden, ermitteln die Polizeikorps im Kanton Zürich pädosexuelle Straftaten im Netz in erster Linie gestützt auf eingehende Verdachtsmeldungen (insbesondere Meldungen des Nationalen Centers der USA für vermisste und ausgebeutete Kinder [National Center for missing and exploited Children, NCMEC]) und eigenes P2P-Monitoring (vgl. dazu detailliert Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 128/2022 betreffend Pädokriminalität im Netz). Die eingehenden Anzeigen und Meldungen wegen Kinderpornografie und sexuellen Missbrauchs von Kindern dürften aber nur einen Teil der tatsächlichen Kriminalitätslage wiedergeben. Es ist von einem beträchtlichen Dunkelfeld auszugehen, das auch nach proaktiven Vorermittlungen ruft. Ohne aktive Recherchen können Straftaten im anonymen Internet nicht aufgedeckt und keine weiterführenden Erkenntnisse über Strukturen, Vorgehensweisen sowie Tatverhalten gewonnen werden.

Ein besonderes Augenmerk ist in diesem Zusammenhang auf die Verarbeitung von elektronisch generierten Meldungen mit Verdacht auf Kinderpornografie zu richten. Hier erfolgt die Initiierung von Ermittlungsverfahren vor allem durch technologisch unterstützte Algorithmen. Während diese Technologien fast unbegrenzt leistungsfähig sind, gelangen

die Personalkapazitäten der Strafverfolgungsbehörden für deren Verarbeitung immer mehr an Grenzen. Die erwähnten NCMEC-Hinweise, die vom Bundesamt für Polizei (fedpol) an die zuständigen Polizeikorps weitergeleitet werden, dürften allein bei der Kantonspolizei Zürich weiterhin in mindestens der gleichen Anzahl wie 2021 eingehen werden, was einem Fallvolumen von rund 250–300 Fällen pro Jahr entspricht, mit steigender Tendenz. Hinzu kommen internationale Bestrebungen, analoge Meldepflichten für Betreiber von Kommunikationsplattformen und weiteren Dienstleistungen analog der NCMEC-Meldungen aus den USA einzuführen. Die Bearbeitung dieser Meldungen entwickelt sich zu einem eigentlichen Massengeschäft, das die Strafverfolgungsbehörden vor neue Herausforderungen stellt. So hat die Erfahrung gezeigt, dass in diesem Bereich einerseits viele minderschwere Straftaten, z. B. von Jugendlichen, festgestellt werden. Es haben sich aber auch Hinweise auf potenziell hochpädokriminelle Täterschaft ergeben, die wenn immer möglich identifiziert und der Strafverfolgung zugeführt werden muss. Letztere Konstellationen bergen auch Potenzial für Ermittlungen, die zu weiteren gleichgesinnten Täterinnen und Tätern führen.

Zielsetzung

Die Bekämpfung von Pädokriminalität im Netz soll sowohl innerkantonal als auch auf nationaler Ebene optimiert und vertieft werden. Innerhalb der Zürcher Strafverfolgung sind bessere Rahmenbedingungen für eine verstärkte Vorermittlung und anschliessende Strafverfolgung zu schaffen. Dazu sind organisatorische und technische Massnahmen zu prüfen und umzusetzen. Weiter ist eine verstärkte interdisziplinäre Zusammenarbeit, etwa im Bereich der verdeckten Massnahmen und die Entwicklung notwendiger Fachkompetenzen auch im präventiven Bereich anzustreben. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf eine korpsübergreifende Zusammenarbeit zu richten, weshalb die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur in geeigneter Weise in die Projektarbeiten einzubinden sind.

Für die Steuerung des Mitteleinsatzes bei der Verarbeitung von NCMEC-Meldungen usw. sind eine mögliche Fallkategorisierung und ein koordiniertes Bewertungsverfahren von Staatsanwaltschaft und Polizei zu prüfen. Für die Fallkategorien sollen Vorgehensstandards je nach Fallgewichtung hinterlegt werden, damit ein einheitliches Vorgehen sichergestellt werden kann. Zudem sind Zuständigkeiten und Vorgehen bei qualifizierten Fällen zu definieren.

Auf nationaler Ebene ist eine aktive Mitwirkung der Zürcher Strafverfolgungsbehörden bei der Erstellung und Umsetzung von Strategien und Konzepten zur koordinierten Bekämpfung von Pädokriminalität im Netz sicherzustellen. Dies betrifft etwa die weitere Umsetzung des P2P-Monitorings im Rahmen des Leistungsauftrags des Netzwerks digitale Ermittlungsunterstützung Internetkriminalität, aber auch die fachliche Entwicklung und Koordination von verdeckten Vorermittlungsmass-

nahmen im Netz oder die Koordination und Absprache auf staatsanwaltschaftlicher Ebene. Mit Blick auf das zunehmend transnationale täterische Vorgehen ist der internationalen Zusammenarbeit und Vernetzung im Verbund mit fedpol besondere Beachtung zu schenken. Anzustreben sind dabei auch internationale Best-Practices-Vergleiche und die Beobachtung von Marktentwicklungen für technische Hilfsmittel, beispielsweise für die Auswertung von Bildmaterial usw. Nötigenfalls sind schliesslich ergänzende rechtliche Grundlagen anzustossen, beispielsweise für den Bereich der verdeckten Massnahmen.

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

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 Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei von 2019–2022 wird Kenntnis genommen.

II. Für die Staatsanwaltschaft und die Kantonspolizei werden für 2023–2026 folgende Schwerpunkte festgelegt:

- a) Schutz von Seniorinnen und Senioren
- b) Digitale Beweisführung: Umgang mit digitalen Spuren und Kryptowährungen
- c) Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt
- d) Verhinderung von clanartigen kriminellen Strukturen
- e) Bekämpfung der Pädokriminalität im Netz

III. Die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion werden beauftragt, die in den Erwägungen festgelegten Schwerpunkte für 2023–2026 unter Einbezug der entsprechenden Partnerinnen und Partner umzusetzen und bis Anfang 2027 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