

## **Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat**

**betreffend Projekt Cybercrime (Ausgabenbewilligung; Änderung des Dekrets zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Dekret EG StPO); Beantwortung Postulat 2017/186 «Kantonale Strategie Cyber-Kriminalität»)**

2017/186

vom 18. November 2019

### **1. Ausgangslage**

Die Strafermittlungsbehörden des Kantons Basel-Landschaft stehen im Bereich der Cyber-Kriminalität vor grossen Herausforderungen: Sie müssen stark ansteigende Fallzahlen und einen hohen volkswirtschaftlichen Schaden konstatieren, können aktuell aber nur sehr beschränkt auf solche Delikte reagieren. «Aufgrund der personellen und finanziellen Ressourcen sowie des vorhandenen Fachwissens ist es zurzeit nicht möglich, Delikte aus dem Bereich Cybercrime in der geforderten Qualität und Quantität zu bekämpfen», räumt der Regierungsrat in seiner Vorlage zum Projekt Cybercrime ein. Dieses wurde durch ein landrätliches Postulat angestossen, basiert aber auch auf der Einschätzung der aktuellen Lage seitens der Strafermittlungsbehörden.

Dieser unbefriedigenden Situation will der Regierungsrat mit einer umfassenden Strategie entgegenzutreten, die nicht zuletzt organisatorische und personelle Konsequenzen haben soll. Dies sei notwendig, damit «ein gezieltes Handeln von Polizei und Staatsanwaltschaft ermöglicht werden kann», heisst es in der Vorlage.

Die Strategie umfasst die Elemente Aus- und Weiterbildung, Spezialisierung, Repression und Prävention. Diese Komponenten greifen teils ineinander: So sollen die spezialisierten Ermittler über ihre Kerntätigkeit hinaus eine Basis-Schulung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beiden Dienststellen gewährleisten – oder auch dafür besorgt sein, dass die Bevölkerung über aktuell auftretende oder neue Phänomene der Cyber-Kriminalität informiert wird. In der Vorlage wird zwischen «Cybercrime im engeren Sinne» (Straftaten gegen das Internet und seine Instrumente wie z.B. Hacking) und «digitalisierter Kriminalität» (klassische Delikte wie Betrug oder Erpressung unter Zuhilfenahme der Internettechnologie) unterschieden. Generell sei eine «zunehmende Digitalisierung im gesamten Kriminalitätsbereich» festzustellen, der man «effizient begegnen» müsse.

Das Phänomen der Cyber-Kriminalität bzw. die Strategie zu deren Bekämpfung soll sich auch bei Organisation und Personalbestand von Polizei und Staatsanwaltschaft niederschlagen. Bei der Polizei soll eine eigenständige Abteilung Cyber-Crime geschaffen werden, welche bei der Kriminalpolizei angegliedert ist und IT-Forensik, -Ermittlung und -Überwachung umfasst. Die Staatsanwaltschaft ihrerseits will einen Fachbereich schaffen, der mit der Untersuchung und Anklage in definierten Fällen von Cybercrime befasst ist. Aufgrund ähnlich gelagerter Untersuchungsmethoden soll er innerhalb der Hauptabteilung Betäubungsmittel/Organisierte Kriminalität angesiedelt werden, dort aber als «weitgehend eigenständiges Team» arbeiten.

Zur Umsetzung der Cyber-Strategie soll der entsprechende Personalbestand der Polizei von heute 7 auf 20 Stellen aufgestockt werden. Die Staatsanwaltschaft soll zwei neue Stellen für Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte sowie eine neue Stelle für eine/n Untersuchungsbeauftragten (UB) erhalten, wobei ersteres eine Änderung des Dekrets zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen

Strafprozessordnung<sup>1</sup> bedingt. Innerhalb der Staatsanwaltschaft sollen zudem drei UB in den neuen Fachbereich verschoben werden. Die Schaffung der neuen Stellen hat ab 2020 eine wiederkehrende Ausgabe von CHF 2 100 589 zur Folge, die mit dieser Vorlage bewilligt werden soll. Weiter fallen wiederkehrende Folgekosten (Betriebskosten) von jährlich CHF 849 000 und einmalige Folgekosten von CHF 3 142 500 namentlich für den Ausbau von gemeinsamen Räumlichkeiten an. Zu diesen beiden Positionen ist eine Kenntnisnahme beantragt. Für die gemeinsame Unterbringung der Cyber-Units von Polizei und Staatsanwaltschaft wird zu einem späteren Zeitpunkt eine separate Vorlage an den Landrat gehen (siehe Antrag 5).

Angesprochen werden in der Vorlage auch die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Bezüge zu ändern, nicht zuletzt nationalen Playern. Grundsätzlich richte sich die Verfolgung der Cyberkriminalität nach der kantonalen Gerichtsbarkeit, zumal in der eidgenössischen Strafprozessordnung<sup>2</sup> (StPO) «kein spezifischer Hinweis auf eine Bundesgerichtsbarkeit» zu finden sei. Respektive: «Im Bereich Cyberkriminalität gibt es bis auf eine Ausnahme (Phishing-Fälle) keine Bundeszuständigkeit». Eine effektive und effiziente Reaktion auf Cybercrime-Vorfälle mit ihren oft weitreichenden internationalen Bezügen setze aber gleichwohl ein «koordiniertes Vorgehen aller Beteiligten (Direktbetroffene, kantonale Strafverfolgungsbehörden, Bundesbehörden, internationale Behörden und Akteure, etc.) voraus». Für diese Zusammenarbeit stehen verschiedene Gremien – zum Beispiel das Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalitätsbekämpfung – zur Verfügung.

Die Umsetzung der Strategie soll schrittweise über einen Zeitraum von vier Jahren ab Beschluss des Landrats erfolgen.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen. Die Geschäftsleitung des Landrats hat die Vorlage am 27.6.2019 an die JSK überwiesen.

## **2. Kommissionsberatung**

### **2.1. Organisatorisches**

Die Justiz- und Sicherheitskommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 2. und 16. September sowie am 21. Oktober 2019 behandelt, dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und SID-Generalsekretär Stephan Mathis. Angela Weirich, Erste Staatsanwältin, und Polizeikommandant Mark Burkhard haben die Vorlage vorgestellt. Für weitere Auskünfte standen auch Martin Willi, Leiter Ermittlung Kriminalpolizei, sowie Philippe von Planta, Staatsanwalt, zur Verfügung. Die Kommission erhielt zudem bereits im Januar 2019 eine Einführung in die Thematik bzw. das Vorhaben.

### **2.2. Eintreten**

Eintreten war unbestritten.

### **2.3. Detailberatung**

Die Kommission hat einhellig anerkannt, dass im Bereich der Cyber-Kriminalität Handlungsbedarf gegeben ist, zumal der Schaden von Cybercrime-Delikten für Volkswirtschaft und Infrastrukturen, aber auch für betroffene Bürgerinnen und Bürger enorm sein kann. Gleichwohl hat sie zu verschiedenen Aspekten der Vorlage eine kritische Diskussion geführt; dies nicht zuletzt, weil die Umsetzung der Cyber-Strategie mit beträchtlichen Kosten verbunden ist.

Angesichts von Straftaten mit oftmals grenzüberschreitenden Charakter bzw. einem «diffusen» Tatort fragten verschiedene Kommissionsmitglieder nach der Möglichkeit von (über-)regionalen Kompetenzzentren, welche die Cyber-Kriminalität bekämpfen – dies auch im Sinne einer Bündelung der Kräfte und des Knowhows. Einem solchen Anliegen steht aber, wie oben angeführt, die prinzipielle kantonale Hoheit in der Strafverfolgung entgegen. Die Vertreterin und die Vertreter von

---

<sup>1</sup> SGS 250.1

<sup>2</sup> SR 312.0

Staatsanwaltschaft und Polizei betonten aber, dass die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sowie zwischen Kanton und Bund gelebt werde, wo immer dies möglich und zweckmässig ist – etwa bei der gegenseitigen Information und der technischen Hilfestellung. Die kantonale Hoheit zur Verfolgung und Beurteilung der allermeisten Straftaten verlange aber, dass die Kantone ein Mindestmass an eigenen Kapazitäten aufbauen (welche last but not least auch den Kontakt zu den Betroffenen besser herstellen könnten als eine überregionale/nationale Behörde mit quasi anonymem Charakter). Aufgrund dieser Darlegungen anerkannte die Kommission, dass die Kantone und auch der Kanton Baselland kein «Gärtchendenken» pflegen, sondern über die verschiedenen bestehenden Austauschgremien in der Cyber-Thematik eng vernetzt sind.

Angesprochen wurde auch die Frage, warum nicht stärker auf eine Verhinderung von Cyber-Straftaten fokussiert werde, sodass Schäden gar nicht erst entstehen können – man müsse, bildhaft gesprochen, neben der Heilung auch der Impfung genügend Beachtung schenken. Die Vier-Säulen-Strategie zur Bekämpfung der Cyber-Kriminalität nennt die Prävention als einen der tragenden Pfeiler: Dabei sollen Bevölkerung und Unternehmen zeitnah über akute Gefahren informiert werden (wie dies im Herbst 2019 auch an verschiedenen öffentlichen Info-Veranstaltungen der Polizei Basel-Landschaft getan wurde). Anregungen wie etwa zur Öffnung der vorgesehenen internen Cybercrime-Hotlines stehen die Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaft aber skeptisch gegenüber: Es sei zu befürchten, dass eine Vielzahl von Computerproblemen verschiedenster Art an die beiden Dienststellen herangetragen würde. Einer Zusammenarbeit mit privaten Anbietern im Bereich der Prävention andererseits steht wegen der notwendigen Falldatenanalysen der Datenschutz entgegen.

Ein wichtiges Thema der Kommissionsberatung war die personelle Ausstattung der beiden Dienststellen im Cybercrime-Bereich, die aus verschiedenen Blickwinkeln angeschaut wurde. So fragte die Kommission beispielweise nach den Möglichkeiten, die vorhandenen Kräfte stärker zu Gunsten eines neu(artig)en oder wachsenden Phänomens einzusetzen – wie dies z.B. mit einer verstärkten Strassenpräsenz der Polizei zur Bekämpfung der Einbruchskriminalität geschehen ist. Seitens Polizei wurde ein auf allen Ebenen anhaltend grosser Arbeitsdruck geltend gemacht, der es nicht opportun erscheinen lasse, bestehende Kapazitäten bzw. erfolgreiche Strategien zurückzufahren. Zudem sei die polizeiliche IT-Forensik, so wurde betont, mit der Erledigung ihrer Aufträge heute stark im Verzug. Für die Staatsanwaltschaft ist eine ausreichende Personaldotierung aus mehreren Gründen wichtig: Angeführt wurden nebst den steigenden Cybercrime-Fallzahlen die oftmals komplexen und zeitaufwändigen juristischen Fragen (nicht zuletzt im Zusammenhang mit internationalen Rechtshilfeersuchen), die nicht-delegierbaren Aufgaben (Anordnung von Zwangsmassnahmen, Leitung des Vorverfahrens, allfällig Anklageerhebung und -vertretung). Ein generelles Problem sind die oftmals enormen Datenmengen, die ausgewertet werden müssen. Trotz der neuen Cyber-Stellen werde die Staatsanwaltschaft unter dem Strich weniger Stellen beanspruchen als 2011 bei der Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung, hiess es. Die Kommission liess sich in diesem Kontext auch zum Personalbestand von vergleichbaren Organisationen in Basel und Zürich aufdatieren, um die geplante Dotierung des hiesigen Cyber-Personals besser einordnen zu können.

In der Diskussion zeigte sich weiter, dass Polizei und Staatsanwaltschaft kaum die Mittel haben, um bestausgewiesene Fachleute auf dem Arbeitsmarkt zu finden – sie werden oft eigene Anstrengungen in Sachen Ausbildung unternehmen müssen, um die nötigen Experten zu bekommen. Die Vertreterin und die Vertreter der Vorlage betonten weiter, dass sie die Personalplanung aufgrund der heutigen Lageeinschätzung vorgenommen hätten, was gewisse Unsicherheitsfaktoren impliziere; spätere Anträge für weiteres Personal könnten angesichts der rasanten Entwicklung (Stichwort Internet of things) nicht ausgeschlossen werden.

Ein Thema war im aktuellen Kontext auch die laufende Analyse der Schnittstellen von Polizei und Staatsanwaltschaft, wie sie von der Fachkommission für die Aufsicht über die Staats- und die Jugendanwaltschaft in ihrem Tätigkeitsbericht vom September 2017 empfohlen wurde. In diesem Zusammenhang wurde auch die Verteilung der neuen Stellen auf die beiden Institutionen kritisch

betrachtet. Dass noch keine abschliessenden Ergebnisse vorliegen (der Erhebungs- und Auswertungsprozess dürfte noch bis ins kommende Jahr andauern) hat teils für ein gewisses Unverständnis gesorgt und die Frage provoziert, ob man nicht die Ergebnisse dieser Überprüfung abwarten solle, bevor man weitere Stellen genehmige und indirekt auch zuteile. Andere Stimmen warnten aber vor einer Vermischung der beiden Fragen; zumal Baselland bei der Cybercrime-Bekämpfung jetzt schon im Hintertreffen sei.

Diese Diskussion zur Personaldotierung fand schliesslich ihren Kristallisationspunkt in einem Antrag, das Dekret zum Einführungsgesetz zur schweizerischen Strafprozessordnung unverändert zu belassen, also bei der Staatsanwaltschaft keine Stellenaufstockung (von 32,5 auf 34,5 Stellen für ordentliche Staatsanwälte) vorzusehen. Begründet wurde dieser Antrag damit, dass die Staatsanwaltschaft ihren Personalbedarf nur unzureichend auf numerische Erfahrungswerte abstützen könne – anders die Polizei, deren Bedarf fundiert ausgewiesen sei. Dabei wurde auch auf Aussagen bei der Vorstellung der Vorlage verwiesen, wonach die Arbeitsrückstände bei der Polizei akut seien – deren Nachholbedarf, so wurde argumentiert, müsse im Zentrum stehen. Angeführt wurde nebst der erwähnten Schnittstellenüberprüfung auch die von der Regierung angekündigte Überprüfung der Rechtsprechung im Kanton. Man solle das Projekt unter diesen Umständen mit der Stärkung der Polizei anlaufen lassen – und zu einem späteren Zeitpunkt schauen, wie viele Stellen bei der Staatsanwaltschaft allenfalls benötigt werden.

Dieser Antrag wurde mit 11:1 Stimmen bei 1 Enthaltung aber abgelehnt. Dabei wurde auf die hohen Falleingangszahlen und die Eigenheiten und Erfordernisse im Cybercrime-Bereich verwiesen (Komplexität der Fälle, Rechtshilfe). Die spezialisierten Staatsanwälte seien aber auch nötig, wenn man die Täterschaft effektiv vor Gericht bringen wolle. Man könne nicht bei den polizeilichen Untersuchungshandlungen aufrüsten – und gleichzeitig der Staatsanwaltschaft die nötigen Kapazitäten verwehren, wenn es dann darum gehe, die Fälle vor Gericht zu vertreten. Ein Verzicht auf die zusätzlichen Stawa-Stellen würde allenfalls auch bloss dazu führen, so wurde gesagt, dass sich die Engpässe von der Polizei zur Staatsanwaltschaft hin verschieben. Betont wurde auch, dass die Bekämpfung der Cyber-Kriminalität ein dringliches Anliegen sei. Last but not least hiess es, dass der Aufbau der Stellen und die Einarbeitung der Fachkräfte Zeit benötigten, sodass ein Zuwarten keine Option sei. Gewarnt wurde auch vor einem Misstrauensvotum gegen die Staatsanwaltschaft, deren Stellenbedarf begründet sei.

Beim Dekret nahm die Kommission unter IV. eine redaktionelle Anpassung vor: Anstelle einer terminlich undefinierten Inkraftsetzung gemäss Vorlage hat die Kommission dem Regierungsrat das Recht eingeräumt, das Inkrafttreten festzulegen. In der Schlussabstimmung wurde der Landratsbeschluss mit dieser redaktionellen Anpassung mit 12:1 Stimmen angenommen.

### **3. Antrag an den Landrat**

Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 12:1 Stimmen, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

18.11.2019 / gs

#### **Justiz- und Sicherheitskommission**

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

#### **Beilagen**

- Landratsbeschluss (Entwurf)
- Dekret zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (von der Justiz- und Sicherheitskommission redaktionell angepasste und von der Redaktionskommission bereinigte Fassung)

**Landratsbeschluss****betreffend Projekt Cybercrime (Ausgabenbewilligung; Änderung des Dekrets zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Dekret EG StPO); Beantwortung Postulat 2017/186 «Kantonale Strategie Cyber-Kriminalität»)**

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Von der Strategie der Polizei Basel-Landschaft und der Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Cyberkriminalität wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Für die Umsetzung der unter Ziff. 1 erwähnten Strategie zur Bekämpfung der Cyberkriminalität wird ab 2020 eine neue wiederkehrende Ausgabe von CHF 2'100'589.00 pro Jahr bewilligt.
3. Von den einmaligen Folgekosten im Betrag von CHF 3'142'500.00 wird Kenntnis genommen.
4. Von den wiederkehrenden Folgekosten im Betrag von CHF 849'000.00 pro Jahr wird Kenntnis genommen.
5. Das Hochbauamt wird beauftragt, Lösungen für die Unterbringung der Arbeitsplätze zu evaluieren, die erforderlichen Kosten ins Budget aufzunehmen und die entsprechenden Ausgabenbewilligungen zu beantragen.
6. Das Dekret zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (SGS 250.1) wird gemäss Beilage geändert.
7. Ziffer 2 des vorliegenden Landratsbeschlusses untersteht gemäss § 31 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung der fakultativen Volksabstimmung.
8. Das Postulat 2017/186 «Kantonale Strategie Cyber-Kriminalität» wird infolge der Beantwortung im Sinne von Ziff. 1 und 2 des Beschlusses als erfüllt abgeschrieben.

Liestal,

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin:

## **Dekret zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Dekret EG StPO)**

Änderung vom [Datum]

---

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft

beschliesst:

### **I.**

Der Erlass SGS 250.1 (Dekret zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Dekret EG StPO) vom 15. April 2010) (Stand 1. Januar 2015) wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 1

<sup>1</sup> Die Staatsanwaltschaft besteht aus:

- c. **(geändert)** 34,5 Sollstellen für weitere ordentliche Staatsanwältinnen und ordentliche Staatsanwälte.

### **Anhänge**

Anhang 1: Vademecum **(geändert)**

### **II.**

Keine Fremdänderungen.

### **III.**

Keine Fremdaufhebungen.

**IV.**

Der Regierungsrat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung fest.<sup>1)</sup>

Liestal,

Im Namen des Landrats

der Präsident: Riebli

die Landschreiberin: Heer Dietrich

---

1) Vom Regierungsrat am \$ auf den \$ in Kraft gesetzt.