Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Nicolas Kolly 2016-CE-184
Internetkriminalität und Terrorbekämpfung: Welchen Polizeibestand erfordert eine wirksame Bekämpfung?

I. Anfrage

Die Internetkriminalität und die informatikgestützten Komponenten des Terrorismus haben ein bedeutendes Ausmass angenommen. Der Kampf gegen diese Art der Kriminalität ist von grosser Bedeutung, insbesondere was den islamistischen Terrorismus angeht, dessen Angriffe vor den Toren der Schweiz geschehen. Die jüngsten Attentate in Nizza, Rouen oder auch in Deutschland haben uns schmerzlich daran erinnert. Solche Attentate werden häufig über Internet vorbereitet, wie dies auch bei der Rekrutierung von Dschihadisten durch den Islamischen Staat der Fall ist. Die Bekämpfung der Internetkriminalität ist deshalb zur Priorität der Bundespolizei geworden[1].

Der Kampf gegen diese neue Form der Kriminalität ist auch oder sogar hauptsächlich Sache der Kantone. Im Bewusstsein dieser Tatsache hat der Grosse Rat in seiner Session vom Mai 2015 den Personalbestand der Kantonspolizei von 527 auf 570 VZÄ erhöht. Gemäss den Aussagen des Regierungsvertreters in der Debatte, müsste dieser Bestand «*2018–2019*» erreicht sein.

Bei der Beratung des Dekrets hatte der Grosse Rat auch einen Änderungsantrag verabschiedet, der Folgendes verlangte: *«Für besondere Bedürfnisse bei der Bekämpfung der Kriminalität kann der Staatsrat Stellen aus dem Bestand der Kantonspolizei in zivile Stellen umwandeln, damit ziviles Personal zur Unterstützung bei kriminalpolizeilichen Untersuchungen angestellt werden kann.»*

Die *ratio legis* dieses Änderungsantrags zielte gemäss den Verhandlungen im Plenum klar darauf ab, mehr personelle Mittel für die Bekämpfung der Internetkriminalität bereitzustellen, wie dies der Regierungsvertreter betonte: «*Ich glaube, dass der Änderungsantrag von Herrn Page und Herrn Kolly in die richtige Richtung geht. Tatsächlich erlaubt er die Einstellung von zivilem Personal, das die Daten von Computern, Mobiltelefonen usw. analysieren wird, ohne die Zahl der staatlichen Stellen zu erhöhen*[2]».

Doch trotz dieser klaren Willensäusserung des Grossen Rates hat der Staatsrat offenbar auf die Einstellung dieser unverzichtbaren «*Internetpolizisten»* verzichtet. So steht auf Seite 97 des Berichts des Justizrats 2015 (Bericht des Generalstaatsanwalts) Folgendes: « *Der Generalstaatsanwalt bedauert, dass der Staatsrat, welcher in einem ersten Schritt die neuen Ziele der Kriminalpolitik befürwortet hatte, die dazu erforderlichen Mittel zur genannten Aufstockung des Personals in der Folge nicht gesprochen hat. Diverse Vorschläge zur Kompensation von Auslagen waren im Vorfeld der Justizdirektion unterbreitet worden, und der Grosse Rat hatte ebenfalls per Dekret der*

[1] https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/cybercrime.html
[2] Tagblatt des Grossen Rates vom 22. Mai 2015, S. 777, Übersetzung.

Personalaufstockung bei der Polizei, zugestimmt, und zwar auch für die Anstellung von Analysten». Schlimmer noch: In der Folge davon, wies der Generalstaatsanwalt darauf hin, dass diese Entscheidung «*die Verwirklichung der beiden neu formulierten Schwerpunkte der Kriminalpolitik* [u. a. des Kampfs gegen Internetkriminalität] *äusserst erschweren wird»*!

Aufgrund dieser Ausführungen danke ich dem Staatsrat für die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch ist der Personalbestand der Kantonspolizei heute? Wann wird der vom Grossen Rat beschlossene Bestand von 570 Polizeibeamten tatsächlich erreicht?
2. Stimmt es, dass der Staatsrat von Artikel 2 des Dekrets vom 22. Mai 2015 über den Bestand der Kantonspolizei, der die Einstellung von spezialisiertem Personal ermöglicht, keinen Gebrauch gemacht hat? Wenn ja, weshalb hat der Staatsrat darauf verzichtet? Wenn nein, wie viele «*Internetpolizisten*» wurden eingestellt?
3. Welcher Anteil des Personalbestands entfällt heute auf die Bekämpfung von Internetkriminalität und Terrorismus durch Computer-Analysen?
4. Ist sich der Staatsrat bewusst, welch hohe Bedeutung dem Kampf gegen Internetkriminalität insbesondere bei der Bekämpfung des islamischen Terrorismus zukommt?

18. August 2016

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat einige Begriffe klären, deren Verwechslung das Verständnis der angesprochenen Herausforderungen behindern kann.

Zunächst darf der Begriff Internetkriminalität nicht generell mit Terrorismus gleichgesetzt werden.

Internetkriminalität lässt sich definieren als «*beliebige kriminelle Tätigkeit, die über das Internet im Cyberspace ausgeübt wird*»[3] (Übersetzung). Internetkriminalität umfasst demnach eine breite Palette bestimmter Delikte und wird auch als Mittel bei der Begehung von strafbaren Handlungen oder als Komponente bei der Begehung von Straftaten verstanden. Ein typisches Beispiel für Internetkriminalität ist der Diebstahl von digitalen Daten durch Hacking. Ein weiteres Beispiel sind Betrüger/innen, die für ihre Zwecke Schadsoftware einsetzen.

Bei der Terrorbekämpfung spielt die präventive nachrichtendienstliche Tätigkeit in diesem Bereich eine entscheidende Rolle. Der Bund verfügt in diesem Bereich über gewisse Kompetenzen im Zusammenhang mit auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV) und gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120). Die Kantone greifen unterstützend ein, wobei diese Unterstützung ganz klar von grundlegender Bedeutung ist. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit erfolgt durch die Überwachung der Kommunikationsmittel wie des Internets, ist aber nicht darauf beschränkt.

Die Bekämpfung der Internetkriminalität gemäss Definition in der Kriminalpolitik 2015–2017, die der Staatsrat und der Generalstaatsanwalt definiert haben, beschränkt sich nicht auf den Kampf

---

[3] GHERNAOUTI-HÉLIE Solange, *La cybercriminalité, Le visible et l'invisible*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2009.

gegen die Rekrutierung von Dschihadisten über Internet, sondern verfolgt zudem folgende Ziele: «*Einführung einer systematischen strafrechtlichen Verfolgung von Cyberkriminalität wie Identitätsdiebstahl, Verbreitung erpresserischer Schadsoftware, unbefugter Datenbeschaffung, Hacking sowie Aufrufen zu Hass und Gewalt und beleidigenden Äusserungen in sozialen Netzwerken*».

1. *Wie hoch ist der Personalbestand der Kantonspolizei heute? Wann wird der vom Grossen Rat beschlossene Bestand von 570 Polizeibeamten tatsächlich erreicht?*

Per 1. Januar 2016 belief sich der Bestand der Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei auf 548 VZÄ; am 1. Januar 2017 wird der Bestand 565.6 VZÄ betragen. In diesen Zahlen sind nur die Polizistinnen und Polizisten, die Inspektorinnen und Inspektoren und die Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten enthalten.

Der vom Grossen Rat beschlossene Höchstbestand von 570 Beamtinnen und Beamten wird aller Wahrscheinlichkeit nach am 31. Dezember 2019 erreicht sein. Diese Prognose berücksichtigt die Zahl der jährlichen Abgänge, sofern diese auf dem heutigen Niveau verbleiben.

Es sei hier noch ergänzt, dass die Kantonspolizei zusätzlich zu ihrem Polizistenbestand über 85.9 VZÄ für Zivilangestellte (davon 2 VZÄ für IT- und Finanzanalysten, s. Antwort auf Frage 2) und 30 Aspirantinnen und Aspiranten verfügt. Diese Zivil- und Aspirantenbestände sind im vorgesehenen Kontingent des Dekrets nicht einberechnet.

2. *Stimmt es, dass der Staatsrat von Artikel 2 des Dekrets vom 22. Mai 2015 über den Bestand der Kantonspolizei, der die Einstellung von spezialisiertem Personal ermöglicht, keinen Gebrauch gemacht hat? Wenn ja, weshalb hat der Staatsrat darauf verzichtet? Wenn nein, wie viele «Internetpolizisten» wurden eingestellt?*

Der Staatsrat hat tatsächlich zunächst auf diese Möglichkeit verzichtet und die Kantonspolizei stattdessen angewiesen, IT- und Finanz-Analysten über ihren Etat für zivile Stellen einzustellen. Dank der vereinten Anstrengungen des Korps und der Dienste der Kantonspolizei bei Abgängen und individuellen Pensenreduktionen konnten 2 VZÄ für die Einstellung eines IT- und eines Finanzanalysten gewonnen werden. Es handelt sich dabei um die in der Antwort auf Frage 1 erwähnten 2 VZÄ.

Am 28. Juni 2016 hat sich der Staatsrat bereit erklärt, die Möglichkeit von Artikel 2 des Dekrets, der den Bestand der Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei festlegt, zu nutzen und 1.5 zusätzliche VZÄ für Analysten zu schaffen. Mit der Nutzung von 0.5 VZÄ, die durch Personalabgänge frei werden, können so per 1. Januar 2017 zwei neue IT-Analysten angestellt werden. Die zwei Stellen dürften sehr bald ausgeschrieben werden.

3. *Welcher Anteil des Personalbestands entfällt heute auf die Bekämpfung von Internetkriminalität und Terrorismus durch Computer-Analysen?*

Zurzeit beschäftigt die Kantonspolizei vier Spezialisten für die Computer-Analyse. Man kann davon ausgehen, dass die Hälfte dieser Ressourcen spezifisch für die Bekämpfung der Internetkriminalität und für die Terrorbekämpfung (Rekrutierung von Dschihadisten usw.) eingesetzt wird.

Die andere Hälfte dient der Auswertung von Datenspuren, d. h. der digitalen Informationen, die Straftäter/innen im Internet hinterlassen oder die bei häufigen Straftaten auftreten, für die Kantonspolizei.

4. *Ist sich der Staatsrat bewusst, welch hohe Bedeutung dem Kampf gegen Internetkriminalität insbesondere bei der Bekämpfung des islamischen Terrorismus zukommt?*

Der Staatsrat ist sich der Herausforderungen in Zusammenhang mit der Internetkriminalität, der Terrorgefahr im Allgemeinen und dem Phänomen des Dschihadismus im Besonderen vollkommen bewusst. Wie in der Einleitung erwähnt bildet die Bekämpfung der Internetkriminalität eine neue Achse der Kriminalpolitik, die der Generalstaatsanwalt und der Staatsrat für die Jahre 2015–2017 definiert haben. Obwohl die Terrorbekämpfung in erster Linie in der Kompetenz des Bundes liegt, hat die Kantonspolizei ihre Anstrengungen in diesem Bereich im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesbehörden verstärkt.

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Computer-Analyse durch spezialisiertes Personal nur einen Teil des Kampfes gegen Terrorismus und die Rekrutierung von Dschihadisten über Internet darstellt. Ganz offensichtlich spielen die IT-Analysten bei diesem Kampf eine wichtige Unterstützerrolle, doch es ist auch hervorzuheben, dass die erste Ermittlungs- und Analysearbeit auf der Ebene nachrichtendienstlicher, und zwar auf menschliche Quellen gestützter Tätigkeiten angesiedelt ist. Der Staatsrat freut sich in diesem Zusammenhang, dass der Bund dem Kanton Freiburg sowohl 2015 als auch 2016 zusätzliche Mittel für den Ausbau seiner Kapazitäten im Bereich der Terrorbekämpfung zugesprochen hat. Mit der Gewährung dieser Zusatzmittel drückt der Bund seine Anerkennung für die Qualität der Arbeit aus, welche die Freiburger Kantonspolizei in diesem Bereich leistet. Der Staatsrat war allerdings der Meinung, dass diese Mittel nicht für die Einstellung von IT-Analysten eingesetzt werden können, namentlich weil die finanziellen Beiträge einmalig waren, aber auch weil die IT-Analysten verschiedenste Unterstützungsaufgaben übernehmen, die sich nicht allein auf die Terrorproblematik beschränken lassen.

Schliesslich erinnert der Staatsrat daran, dass im Voranschlagsverfahren der letzten drei Jahre in der gesamten Kantonsverwaltung mit Ausnahme der obligatorischen Schule eine restriktive Einstellungspolitik umgesetzt werden musste, was die gewünschte rasche Schaffung der IT- und Finanzanalysestellen, die in der Kriminalpolitik 2015–2017 vorgesehen war, verhindert hat. Die oben ausgeführten jüngsten Entwicklungen zeigen jedoch, dass der Ausbau der Personalbestände im Gang ist.

22. November 2016