

# Wirksamkeitsprüfung der Bekämpfung von Cyberkriminalität

## Bundesamt für Polizei

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Grenzen der Cyberkriminalität sind unscharf, ihre Urheber schwer zu fassen, zudem weist diese Form von Kriminalität oft eine internationale Dimension auf. Dies stellt die Strafverfolgungsbehörden vor grosse Herausforderungen. Die Straftaten fallen in neun von zehn Fällen in die Zuständigkeit der Kantone. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) spielt jedoch eine entscheidende Rolle bei diesem Kampf: als zentrales Bundesamt und als internationale Kontaktstelle unterstützt es die Kantonspolizeien bei ihrer Arbeit. Das fedpol hilft auch der Bundesanwaltschaft (BA) in ihren komplexen Verfahren gegen Cyberkriminalität, für die der Bund zuständig ist.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit der Bekämpfung der Cyberkriminalität durch die fedpol geprüft. Sie ist in die Kantone Aargau, Bern, Waadt, Tessin und Zug gegangen und hat die BA besucht, um das Umfeld, in dem das fedpol tätig ist und die Einschätzung seiner Partner zu sondieren. Die Dienste der Bundeskriminalpolizei (BKP) – ihrer Abteilungen «IT-Forensik, Cybercrime» (IFC) und «Wirtschaftskriminalität» – werden von den Kantonen und der BA geschätzt. Die Bekämpfung der Pädokriminalität im Internet ist Gegenstand von Abklärungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Die EFK sieht jedoch Möglichkeiten, die Effizienz in der Nachverfolgung der Dossiers der BKP, ihre Analysekapazitäten und Zusammenarbeit mit der BA zu verbessern.

#### **Angemessenheit der Ressourcen des fedpol und gute Bewertung seiner Leistungen durch die Kantone**

Eine Stichprobenanalyse von Personaldossiers der IFC zeigt, dass die Kompetenzen der Mitarbeitenden ihren Aufgaben entsprechen, auch wenn es Unterschiede zwischen den einzelnen Funktionen gibt. Bei den erst vor Kurzem eingetretenen und/oder hochqualifizierten Mitarbeitenden stellt die EFK ein Risiko der Demotivierung fest, das in der dienstaltersabhängigen Lohnentwicklung gründet.

Die Kantone, die von der EFK befragt wurden, schätzen die Dienstleistungen der IFC und ihre Unterstützung in der internationalen Zusammenarbeit. Aufgrund von fehlenden Ressourcen erkennen die Kantone einen Bedarf an Analysen zur Cyberkriminalität, den das fedpol in Zukunft ausbauen könnte. Die Abteilung IFC sortiert ausserdem die Meldungen ihrer Partner – z. B. das National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC) – über verbotenes Bildmaterial und erhebt bei den Kantonen Anzeige. Der EFK zufolge und unter Anwendung des geltenden Rechtsrahmens sollte das fedpol die Nachverfolgung dieser Meldungen bei seinen kantonalen Partnern verbessern.

## **Zusammenarbeit und Meinungsverschiedenheiten mit der BA, zweckmässige Zentralisierung der Beschaffungen auf Bundesebene**

Die Unterabteilung Cyberkriminalität der BA führt zusammen mit dem fedpol komplexe Cyberkriminalitätsverfahren durch. Die Zusammenarbeit mit der BKP gestaltet sich weitgehend problemlos. Uneinigkeit besteht jedoch zwischen der BA und fedpol hinsichtlich der Schaffung eines «Cyber-Kommissariats» bei der BKP als Pendant zur Unterabteilung Cyberkriminalität bei der BA. Die beiden Behörden haben vor zehn Jahren begonnen, sich zwecks grösserer Effizienz neu zu organisieren und ihre Strukturen («spiegelbildlich») anzugleichen. Mit der Schaffung der Unterabteilung Cyberkriminalität bei der BA Ende 2019 war dies jedoch nicht mehr der Fall. Auch die Kommunikation zwischen beiden Behörden verlief nicht optimal. Die EFK empfiehlt dem fedpol, die Vor- und Nachteile eines «Cyber-Kommissariats» in der BKP oder einer anderen Lösung zu analysieren, um die Verfügbarkeit von Ressourcen für «Cyberkriminalitätsstrafverfahren» der BA ab Juli 2021 sicherzustellen.

Die Bundesstellen – unter anderem das fedpol und die BA – und die Kantone geben jedes Jahr mehrere Millionen Franken für forensische IT-Leistungen aus, die sie bei ein- und demselben Unternehmen beziehen. Dieses Unternehmen erzielt knapp 80 % seines Umsatzes mit dem öffentlichen Sektor. Die EFK empfiehlt dem fedpol, ein Kompetenzzentrum, insbesondere im Bereich der Forensik, für die Bundesverwaltung zu schaffen, um so den Bedarf zu bündeln und in diesem Bereich eine wirtschaftliche und wirksame Lösung zu finden.

## **Anwendungsumgebung und digitale Dossierbearbeitung als prioritäre Anliegen**

Die digitale Bearbeitung von Erhebungsdaten in der IFC und der BKP ist nicht ohne Risiken. Die Direktion des fedpol hat dies bereits Anfang 2019 erkannt. Die Situation sollte mithilfe des Programms «Ermittlungssystem» (ErmSys) mit einer ehrgeizigen Frist bis 2022 verbessert werden. Die EFK empfiehlt dem fedpol, dem Programm ErmSys Priorität einzuräumen, um eine angemessene und sichere Arbeitsumgebung zu schaffen, die für die Partner der BKP beim Bund und bei den Kantonen die Nachverfolgbarkeit der Informationen gewährleistet und ihren Teams eine effiziente Arbeitshilfe gibt.

Ohne leistungsstarke und automatisierte Steuerungstools setzt sich die BKP dem Risiko einer ungenügend strukturierten Dossierverwaltung aus, die ihren Handlungsspielraum und die frühzeitige Erkennung von Problemen einschränkt. Diese Schwierigkeiten werden in der Analyse von rund 170 *Phishing-Dossiers* (Datenraub) deutlich. Die 2017 von der BA angeforderte Analyse wurde im Oktober 2020 abgeschlossen. Die BA wartet immer noch auf die Polizeiberichte. In Zukunft sieht die BKP die Schaffung eines modernen Monitorings vor, das in die vom fedpol geplanten Verbesserungen integriert ist. Die EFK empfiehlt dem fedpol, die Instrumente zur Steuerung der Aktivitäten der BKP durch ein Monitoring (Cockpit und Kennzahlen) für die Dossierverwaltung, einschliesslich der Nachverfolgung der Meldungen vom fedpol an die Kantone (verbotenes Bildmaterial), zu stärken.

## **Willkommene Klärungen bei der Bekämpfung der Pädokriminalität im Netz**

Ende 2019 bewilligte das Parlament dem fedpol vier neue Stellen im Bereich Cyber-Pädokriminalität. Die der EFK ausgehändigten Dokumente zeigen eine teilweise Rückverfolgbarkeit bei der Schaffung dieser Stellen, von denen zwei nicht zur BKP gehören. Es lässt sich aufgrund dieser Unterlagen nicht sagen, ob das fedpol den Willen des Parlaments respektiert hat oder nicht. Die EFK empfiehlt dem fedpol, die Zuteilung der Stellen zu überprüfen und zu begründen, damit dem Entscheid des Parlaments Folge gegeben und der von den Kantonen angemeldete Bedarf erfüllt werden kann.

Die Pädokriminalität im Netz fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Seit 2001 führt jedoch das fedpol aktiv Ermittlungen gegen diese Form der Kriminalität zugunsten der Kantone durch. In diesem Bereich hat die EFK im Jahr 2018 einen neunmonatigen Unterbruch der verdeckten Ermittlungen gegen Cyber-Pädophile festgestellt. Seit dem 1. Januar 2021 übernehmen gemäss einer Vereinbarung zwischen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz die Kantone diese aktiven Ermittlungen. Die Umsetzung der Vereinbarung obliegt den Kantonen, die daran sind, Ressourcen für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzubauen. Die EFK erachtet diese Klarstellung der Aufgabenteilung zwischen dem fedpol und den Kantonen als willkommen.

### **Leistungsindikatoren für die nationale Strategie zum Schutz vor Cyberrisiken**

Die EFK hat den strafrechtlichen Teil der nationalen Strategie zum Schutz vor Cyberrisiken (NCS II) und die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen geprüft. Das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) koordiniert die Aktivitäten und nimmt ein strategisches Controlling vor. Das NCSC anerkennt, dass gewisse strafrechtliche Risiken nicht vollständig abgedeckt sind. Diese Risiken werden aber einem Beurteilungsprozess unterzogen, um weitere Massnahmen zu evaluieren.

Die Massnahmen der NCS II zur Bekämpfung der Cyberkriminalität sind allgemeiner Natur, beim Zeitplan besteht Präzisierungsbedarf. Das NCSC überwacht die Umsetzung dieser Massnahmen nicht kritisch. Im Hinblick auf eine zukünftige NCS III empfiehlt die EFK, ein System von Leistungsindikatoren zu erarbeiten, um die Erreichung der Ziele für jede Massnahme zu bewerten.

**Originaltext auf Französisch**