



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol

Bestandesaufnahme der behördlichen Instrumente zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Schweiz

Bern, Juli 2023

Inhalt

1	Management Summary	
2	Ausgangslage	
2.1	Einleitung und Mandat.....	7
2.2	Handlungsempfehlungen des externen Expertenteam.....	7
2.3	Methode der Erhebung.....	7
2.4	Countering Organised Crime COC.....	8
2.5	Definitiorische Abgrenzung: Organisierte Kriminalität vs. Kriminelle Organisationen.....	8
2.6	Resonanz der Online-Umfrage	10
2.6.1	Antworten der Strafverfolgungsbehörden nach Behörde, Herkunft und Sprache	10
2.6.2	Antworten der zivilen Behörden nach Art, Herkunft und Sprache.....	11
3	Ergebnisse der Umfrage	
3.1	Betroffenheit der Schweiz von OK.....	14
3.1.1	Auswertung.....	14
3.1.2	Interpretation	15
3.2	Kooperation: Zusammenarbeit und Informationsaustausch	16
3.2.1	Auswertung: Ist-Zustand bei den Strafverfolgungsbehörden	16
3.2.2	Auswertung: Von den Strafverfolgungsbehörden erwünschter Soll-Zustand	20
3.2.3	Auswertung: Ist-Zustand bei den zivilen Behörden.....	21
3.2.4	Auswertung: Von den zivilen Behörden erwünschter Soll-Zustand.....	23
3.2.5	Interpretation: Informationsaustausch als zentrales kooperatives Instrument.....	24
3.2.6	Handlungsempfehlungen des externen Expertenteams zur Kooperation.....	26
3.3	Repression: Ermittlungsverfahren der Strafverfolgungsbehörden.....	27
3.3.1	Auswertung: Ist-Zustand bei den Strafverfolgungsbehörden	27
3.3.2	Auswertung: Erwünschter Soll-Zustand bei den Strafverfolgungsbehörden.....	28
3.3.3	Interpretation: Instrumente zur repressiven Bekämpfung von OK.....	30
3.3.4	Handlungsempfehlungen des externen Expertenteams zur Repression ...	32
3.4	Prävention: Sensibilisierung aller Behörden.....	33
3.4.1	Auswertung Strafverfolgungs- und zivile Behörden	33
3.4.2	Interpretation: Grosser Bedarf an Präventionsarbeit.....	34
3.4.3	Handlungsempfehlungen des externen Expertenteams zur Prävention....	34
4	Fazit	
5	Anhang	

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Aufteilung der Antworten nach Strafverfolgungsbehörden.....	10
Abbildung 2	Aufteilung der Antworten von Strafverfolgungsbehörden nach Herkunft.....	10
Abbildung 3	Aufteilung der Antworten von Strafverfolgungsbehörden nach Sprachen.....	11
Abbildung 4	Aufteilung der zivilen Behörden nach Art.....	11
Abbildung 5	Verteilung der Antworten ziviler Behörden nach Herkunft.....	12
Abbildung 6	Verteilung der Antworten ziviler Behörden nach Sprachen.....	12
Abbildung 7	Strafverfolgungsbehörden: «Wie stark ist Ihrer Meinung nach die Schweiz von organisierter Kriminalität unterwandert?» (Anzahl eingegangene Antworten: 189) ...	14
Abbildung 8	Zivile Behörden: «Wie stark ist Ihrer Meinung nach die Schweiz von organisierter Kriminalität unterwandert?» (Anzahl eingegangene Antworten: 352)	15
Abbildung 9	Zivile Behörden: «Denken Sie, dass Ihre Behörde mit Aktivitäten der OK konfrontiert ist?».....	15
Abbildung 10	Strafverfolgungsbehörden: «Gibt es in Ihrer Behörde eine spezialisierte Einheit/Abteilung, die sich mit organisierter Kriminalität befasst?».....	16
Abbildung 11	Strafverfolgungsbehörden: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsaustausch mit fedpol (insbesondere Amts- und Rechtshilfe) zur Bekämpfung organisierter Kriminalität?» (Anzahl eingegangene Antworten: 127)	16
Abbildung 12	Strafverfolgungsbehörden: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsaustausch mit der BA (insbesondere Amts- und Rechtshilfe) zur Bekämpfung organisierter Kriminalität?» (Anzahl eingegangene Antworten: 157)	16
Abbildung 13	Strafverfolgungsbehörden: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsaustausch mit den kantonalen Staatsanwaltschaften (insbesondere Amts- und Rechtshilfe) zur Bekämpfung organisierter Kriminalität?» (Anzahl eingegangene Antworten: 159)	17
Abbildung 14	Strafverfolgungsbehörden: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsaustausch mit den Kantonspolizeien (insbesondere Amts- und Rechtshilfe) zur Bekämpfung organisierter Kriminalität?» (Anzahl eingegangene Antworten: 156)	17
Abbildung 15	Strafverfolgungsbehörden: «Gibt es Hindernisse beim Informationsaustausch und insbesondere bei der Amts- und Rechtshilfe?» (Anzahl eingegangene Antworten: 148)	17
Abbildung 16	Strafverfolgungsbehörden: «Ist das Lagebild fedpol zur organisierten Kriminalität ein hilfreiches Instrument in ihrer täglichen Arbeit?» (Anzahl eingegangene Antworten: 70).....	18
Abbildung 17	Strafverfolgungsbehörden: «Gibt es in ihrem Zuständigkeitsbereich ein Lagebild der organisierten Kriminalität in der CH?».....	19

Abbildung 18	Strafverfolgungsbehörden: «Gibt es in ihrem Zuständigkeitsbereich ein Lagebild der OK in den Nachbarländern?»	19
Abbildung 19	Strafverfolgungsbehörden: «Würden Sie ein solches Lagebild der OK in Nachbarländern begrüßen?	19
Abbildung 20	Zivile Behörden: Kennen Sie eine Ansprechstelle, an die Sie sich bei einem OK-Verdachtsfall wenden können?	21
Abbildung 21	Zivile Behörden: Besteht Bedarf an einer Schaffung einer Ansprechstelle bei Verdacht auf OK?	21
Abbildung 22	Zivile Behörden: Besteht in Ihrer Behörde ein definiertes Vorgehen, wenn sie auf Merkmale stossen, die auf organisierte Kriminalität hinweisen?	21
Abbildung 23	Zivile Behörden: Erhalten Sie Informationen über aktuelle Entwicklungen und Akteure der organisierten Kriminalität, die Ihre Behörde betreffen können?.....	21
Abbildung 24	Zivile Behörden: Haben Sie die Möglichkeit, sich mit anderen Behörden über verdächtige Inhalte mit Hinweis auf organisierte Kriminalität auszutauschen?	21
Abbildung 25	Migrationsbehörden: Sehen Sie Handlungsbedarf im Ausländer- und Asylbereich, um die Aktivitäten organisierter Kriminalität, bzw. deren Akteure besser erkennen und verhindern zu können? (Anzahl eingegangene Antworten: 49)	23
Abbildung 26	Betreibungs- und Konkursbehörden: Sehen Sie (rechtlichen oder anderen) Handlungsbedarf bei den Betreibungs- und/oder Konkursbehörden, um Aktivitäten der organisierten Kriminalität zu erkennen und zu verhindern (bspw. Konkursreiterei, Geldwäscherei, unerklärbare Betriebsverluste, weitere verdächtige Transaktionen)? (Anzahl eingegangene Antworten: 147).....	24
Abbildung 27	Migrationsbehörden: Sehen Sie Handlungsbedarf in der Erteilung von Aufenthaltstiteln, inkl. Einbürgerung, um Aktivitäten und / oder Bezüge zur organisierten Kriminalität zu erkennen und zu verhindern (bspw. persönlicher Hintergrund der Gesuchsteller, Verdacht auf Scheinehen)? (Anzahl eingegangene Antworten: 49)	24
Abbildung 28	Strafverfolgungsbehörden: Wie schätzen Sie den Nutzen von Art. 260ter StGB für die repressive Bekämpfung organisierter Kriminalität ein? (Anzahl eingegangene Antworten: 131)	28
Abbildung 29	Strafverfolgungsbehörden: Sehen Sie rechtlichen Handlungsbedarf in der Strafprozessordnung? (Anzahl eingegangene Antworten: 138)	29
Abbildung 30	Strafverfolgungsbehörden: Sehen Sie rechtlichen Handlungsbedarf im Strafgesetzbuch? (Anzahl eingegangene Antworten: 139)	29
Abbildung 31	Zivile Behörden: Besteht in Ihrer Behörde Bedarf an Unterstützung für Präventionsarbeit im Bereich der organisierten Kriminalität?	33
Abbildung 32	Strafverfolgungsbehörden: Besteht bei Ihrer Behörde Sensibilisierungsbedarf für Präventionsarbeit in der Bekämpfung organisierter Kriminalität? (Anzahl eingegangene Antworten: 137).....	34

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesanwaltschaft
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz; SR 812.121)
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1)
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)
IRSG	Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz; SR 351.1)
KO	Kriminelle Organisationen
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
NCSC	Nationales Zentrum für Cybersicherheit
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
OK	Organisierte Kriminalität
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung; SR 312.0)
ZentG	Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (SR 360)
ZeugSG	Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (SR 312.2)
Zivile Behörden	Behörden ohne Strafverfolgungskompetenzen

1 Management Summary

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist ein strategischer Schwerpunkt des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD und dient der inneren Sicherheit der Schweiz. Damit dies gelingt, muss die Aufgabe interdisziplinär angegangen werden. Denn: das Erkennen von Merkmalen organisierter Kriminalität beginnt nicht bei den Behörden mit Strafverfolgungskompetenzen, sondern bei den «zivilen» Behörden (Behörden ohne Strafverfolgungskompetenzen). Sie sind nahe dran: mit öffentlichen Beschaffungen, mit Steuerkontrollen, mit Arbeitsinspektoraten etc.

Für eine gemeinsame und effiziente Bekämpfung der organisierten Kriminalität müssen die Behörden verdächtige Aktivitäten erkennen können, Informationen darüber austauschen, diese analysieren und die daraus gewonnenen Erkenntnisse in Ermittlungen, Strafverfahren und Präventionsarbeit einfließen lassen.

Ziel dieser Untersuchung ist eine möglichst umfassende Bestandsaufnahme der behördlichen Instrumente zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Schweiz. Mittels einer Online-Umfrage, die sowohl von Mitarbeitenden von Strafverfolgungsbehörden als auch von zivilen Behörden von Bund und Kantonen beantwortet wurde, eruierte das Bundesamt für Polizei fedpol zusammen mit einem externen Expertenteam die Lücken und Bedürfnisse im behördlichen Dispositiv zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Ausgewertet wurden über 500 Rückmeldungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den verschiedensten Behörden. Eine zentrale Erkenntnis daraus ist, dass ein Grossteil der Befragten der Meinung ist, die Schweiz sei mittel bis stark von organisierter Kriminalität unterwandert. Dies entspricht nicht der gängigen Vorstellung, die Schweiz sei ein «friedliches» Land mit einer niedrigen Kriminalitätsrate. Weiteren Handlungsbedarf sehen die Befragten grundsätzlich in den fehlenden Personalressourcen, die spezifisch gegen die Aktivitäten der organisierten Kriminalität eingesetzt werden können. Zudem wurden in den Bereichen Kooperation (insbesondere beim Informationsaustausch), Repression (Ermittlungsverfahren der Strafverfolgungsbehörden) und Prävention (Sensibilisierung) Handlungsbedarf identifiziert.

Das externe Expertenteam formulierte nach der Auswertung und Interpretation der Umfrageresultate 20 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Instrumente im Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Diese an das EJPD gerichteten Empfehlungen betreffen sowohl die Rechtsetzung, als auch die strategische oder operative Ausrichtung der involvierten Behörden.

Mit den Handlungsempfehlungen des externen Expertenteams wird diese Untersuchung abgeschlossen. In den weiteren Schritten wird das EJPD vertieft und in Zusammenarbeit mit Partnerbehörden evaluieren, welche Empfehlungen des externen Expertenteams in welcher Form umgesetzt werden können, um der OK in der Schweiz mit einem gestärkten Dispositiv zu begegnen.

2 Ausgangslage

2.1 Einleitung und Mandat

Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK) gilt als Aufgabenschwerpunkt in der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) verabschiedeten Strategie Kriminalitätsbekämpfung 2020 – 2023¹. Die darin festgelegten strategischen Ziele im Deliktsfeld OK lauten wie folgt:

- Die Schweiz ist für OK unattraktiv – sei es zur Bildung von Strukturen, aber auch als Rückzugsort und Basis, um Gewinne aus kriminellen Aktivitäten zu verstecken oder zu waschen.
- Die Behörden von Bund und Kantonen sind über die Präsenz und die Aktivitäten krimineller Gruppierungen und Organisationen in der Schweiz oder mit Bezügen zur Schweiz laufend informiert (Lageverfolgung), sich der Risiken dieser Präsenz bewusst und entsprechend sensibilisiert.
- Der Auf-, Ausbau und die Tätigkeiten der OK sind verhindert oder erschwert, die Infiltration von Behörden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft durch OK abgewendet oder minimiert. Die Öffentlichkeit ist über das Phänomen informiert.

Unter diesen Voraussetzungen hat das Bundesamt für Polizei fedpol im Jahr 2022 von der damaligen Departementsvorsteherin des EJPD den Auftrag erhalten, eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Instrumente und möglicher Defizite bei der Bekämpfung der OK durchzuführen und Handlungsempfehlungen zu formulieren, mit welchen Massnahmen die Bekämpfung der organisierten Kriminalität verbessert werden kann.

Ein Team von externen Experten, bestehend aus Frau Prof. Annamaria Astrologo², Herr Dr. iur. Peter Müller³ sowie Herr Dr. iur. Umberto Pajarola⁴ (nachfolgend: Expertenteam) beteiligte sich insbesondere an der Auswertung und Interpretation der Umfrageergebnisse und formulierte die Handlungsempfehlungen zuhanden des EJPD. Diese Empfehlungen betreffen die Rechtsetzung, aber auch die Praxis der Behörden auf den Gebieten des Informationsaustausches, der Ermittlung und der Prävention.

2.2 Handlungsempfehlungen des externen Expertenteam

Die Handlungsempfehlungen der externen Experten geben deren eigenen Ansichten wieder und werden in diesem Bericht durch das EJPD zur Kenntnis genommen, aber weder kommentiert, noch gewürdigt. Das EJPD bzw. fedpol verpflichtet sich auch nicht dazu, diese Empfehlungen direkt umzusetzen. Sie werden in erster Linie als Anregungen verstanden, mit welchen Massnahmen das Dispositiv zur Bekämpfung der OK verbessert werden könnte. Die Empfehlungen sollen von fedpol in einer späteren Phase einzeln und vertieft analysiert werden, insbesondere auf deren möglichen Umsetzungsformen.

2.3 Methode der Erhebung

Für die Bestandsaufnahme hat fedpol vom 03. Oktober bis am 22. November 2022 eine Online-Umfrage bei diversen Behörden mit, aber auch ohne Strafverfolgungskompetenzen durchgeführt. Die Umfrage bestand aus zwei Fragebögen, deren Struktur sich an den drei Säulen der Strategie Krimina-

¹ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-d.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-d.pdf>, zuletzt besucht am 27.04.2023

² Professorin am rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Lugano und akademische Leiterin des *Osservatorio ticinese sulla criminalità organizzata (O-TiCO)*

³ Senior Consultant bei bolz+partner, ehemaliger Vizedirektor Bundesamt für Justiz, ehemaliger Generalsekretär Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und ehemaliger Direktor des Bundesamts für Zivilluftfahrt.

⁴ Staatsanwalt bei Staatsanwaltschaft Kanton Zürich, Abteilung Organisierte Kriminalität

litätsbekämpfung 2020 -2023 des EJPD orientierten: Kooperation, Repression und Prävention. Ein Fragebogen richtete sich an die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen⁵, der andere an Behörden ausserhalb der Strafverfolgung (nachfolgend zivile Behörden), bei denen aber davon auszugehen ist, dass sie mit organisierter Kriminalität konfrontiert sein können.⁶ Die Fragebögen enthielten sowohl strukturierte wie auch offene Fragen, wobei je nach gewählter Antwort weitere Vertiefungsfragen folgten. Die befragten Behörden wurden dazu eingeladen, die Umfrage von mehreren Mitarbeitenden auf diversen Hierarchiestufen ausfüllen zu lassen. Die Teilnehmenden hatten die Möglichkeit, die Umfrage in einer der drei Amtssprachen, anonym oder unter Angabe der Behörde, in welcher sie arbeiten, zu beantworten.

2.4 Countering Organised Crime COC

Die von fedpol ausgearbeitete Strategie Kriminalitätsbekämpfung 2020 - 2023 sieht eine nachhaltige Arbeitsmethode vor, die eine optimale operative Kooperation zwischen dem Bund und den Kantonen in der Bekämpfung von OK gewährleisten soll. Mit dem Konzept Countering Organised Crime (COC) wird diese Arbeitsmethode definiert. Sie orientiert sich an den unter Kapitel 2.1 aufgeführten strategischen Zielen und sieht vor, die Zusammenarbeit und Koordination unter den nationalen (Bund und Kantone) und internationalen Akteuren zu gewährleisten und zu optimieren. Der Kickoff zu COC fand im Jahr 2020 statt.

COC ist eine Arbeitsmethode, die auf der Zusammenarbeit – und deren Optimierung – unter den Behörden des Bundes, der Kantone oder auch der Gemeinden gründet. Die betreffenden Behörden sind in unterschiedlichen Bereichen tätig: Strafverfolgung, Migration, Zollkontrolle, Vergabe öffentlicher Aufträge, Arbeitsmarktaufsicht. Mit COC lassen sich die Aktionen der jeweiligen Partner koordinieren, so dass OK effizienter bekämpft werden kann. Zur Schaffung und Nutzung von COC bedurfte es keiner neuen Rechtsgrundlage. Für alle beteiligten Behörden gelten die bestehenden rechtlichen Bestimmungen. Dies gilt vor allem in Bezug auf die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten.

2.5 Definitive Abgrenzung: Organisierte Kriminalität vs. Kriminelle Organisationen

Im Bericht wird der Terminus «Organisierte Kriminalität» als Oberbegriff verwendet. Dieser ist juristisch nicht klar definiert, sondern bezieht sich primär auf eine kriminologische Erscheinung ohne eindeutige Erkennungsmerkmale. Er impliziert, dass es sich nicht um «normale» Kriminalität handelt, sondern um solche, bei der sich Menschen zusammenschliessen, um im «grossen Stil» kriminell tätig zu sein. Dabei gefährden sie Leib und Leben, streben nach hohen Gewinnen und/oder verursachen grösseren wirtschaftlichen Schaden.

Die schweizerische Gesetzgebung und die Schweizer Polizei kennen im Gegensatz zu anderen Ländern wie Deutschland keine einheitliche Definition der «organisierten Kriminalität».

Im Gesetz finden sich nur Abgrenzungen, einerseits «nach oben», dann nämlich, wenn eine eigentliche kriminelle Organisation (KO) vorliegt. Diese sozusagen qualifizierte Form der organisierten Kriminalität wird im Strafgesetzbuch in Artikel 260^{ter}7 umschrieben und verlangt kumulativ das Vorliegen verschiedener Tatbestandsmerkmale. Gemäss Artikel 260^{ter} StGB liegt eine kriminelle Organisation vor, wenn alternativ a) der Zweck der Organisation das Begehen von Gewaltverbrechen ist oder b) der

⁵ Kantonspolizeien, Kantonale Staatsanwaltschaften, Bundesanwaltschaft, fedpol, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG, Nationales Zentrum für Cybersicherheit NCSC, Eidg. Spielbankenkommission ESBK, Swissmedic

⁶ Betriebs- und Konkursämter, Handelsregister-, Grundbuch-, Migrations- und Zivilstandsämter, Beschaffungsstellen von Bund und Kantonen, Wettbewerbs- und Steuerbehörden, Staatssekretariat für Migration SEM, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SFI, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bundesamt für Justiz, Kant. Arbeitsmarktbahörden, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, Kant. Lebensmittelinspektorate

⁷ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#art_260_ter, zuletzt besucht am 02.05.2023.

Zweck die eigene Bereicherung mit verbrecherischen Mitteln darstellt. Unter den Begriff der kriminellen Organisation lassen sich beispielsweise die italienischen Mafien subsumieren, die von der Organisation her, der internationalen Ausdehnung, mit der Einflussnahme auf wirtschaftliche und politische Entscheidungen eine illegale Parallelordnung in der Gesellschaft errichten und dadurch transparente demokratische Prozesse gefährden können.

Andererseits findet sich die Abgrenzung des Begriffs der organisierten Kriminalität «nach unten» im Gesetz mit dem Begriff der «Bandenmässigkeit», etwa in den Artikeln 139, 140, 305^{bis} StGB oder im Betäubungsmittelgesetz. Bandenmässiges Tatvorgehen kann, muss aber nicht, auf das Vorliegen organisierter Kriminalität schliessen lassen.

Ob der Tatbestand von Artikel 260^{ter} StGB vorliegt, ist insbesondere relevant, weil dies über die Frage der Zuständigkeit der Strafverfolgung von Bund oder Kanton entscheidet.

Die exakte rechtliche Würdigung lässt sich in der Praxis jedoch erst gegen Ende eines Verfahrens vornehmen. Ein Fall kann als Betäubungsmittelfall oder als Konkursbetrug beginnen und erst im Laufe der Ermittlungen werden die Strukturen, die auf OK oder sogar auf das Vorliegen einer kriminellen Organisation hinweisen, ersichtlich. OK-Verfahren spielen sich in einem spezifischen Milieu ab. Bei der Täterschaft handelt es sich fast immer um Personengruppen, die durch gemeinsame Herkunft, Verwandtschaft oder besondere Vertrauensverhältnisse miteinander verbunden sind. Die gesamte strafbare Tätigkeit findet somit innerhalb einer mehr oder weniger abgeschotteten Szene statt. Für eine effektive Strafverfolgung im OK-Bereich ist entscheidend, dass Handlungen mit Hinweisen auf kriminelle Machenschaften als solche erkannt werden. Neben der Sensibilisierung und der Kompetenz zum Erkennen von Kriterien, die auf OK schliessen lassen, ist der Informationsaustausch zwischen den Behörden aller Staatsebenen der Schlüssel zum Erfolg.

2.6 Resonanz der Online-Umfrage

2.6.1 Antworten der Strafverfolgungsbehörden nach Behörde, Herkunft und Sprache

Insgesamt sind von Strafverfolgungsbehörden 195 Stellungnahmen eingegangen. Die Antworten der Strafverfolgungsbehörden stammen fast zur Hälfte von den Kantonspolizeien (46.7%), gefolgt von fedpol (22.6%), den kantonalen Staatsanwaltschaften (19%) und dem Bundesamt für Zoll und Grenzsi-cherheit BAZG (7.2%). Der Rest verteilt sich auf weitere Strafverfolgungsbehörden.

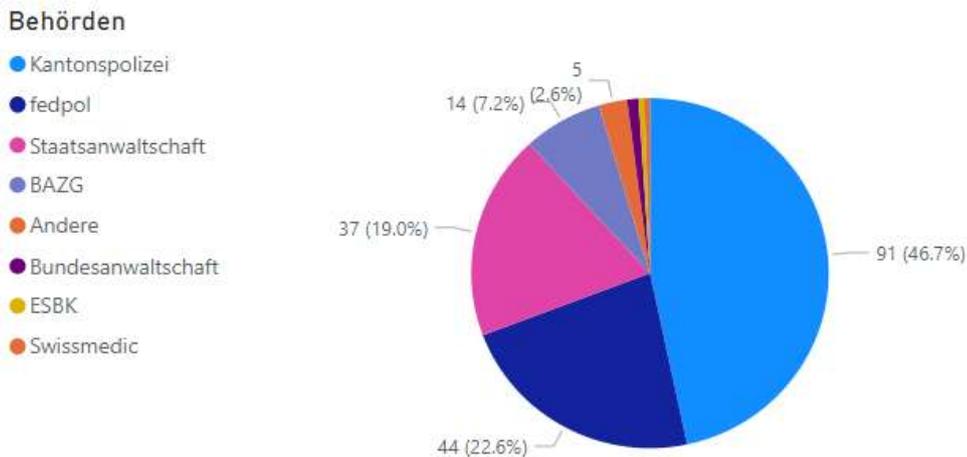
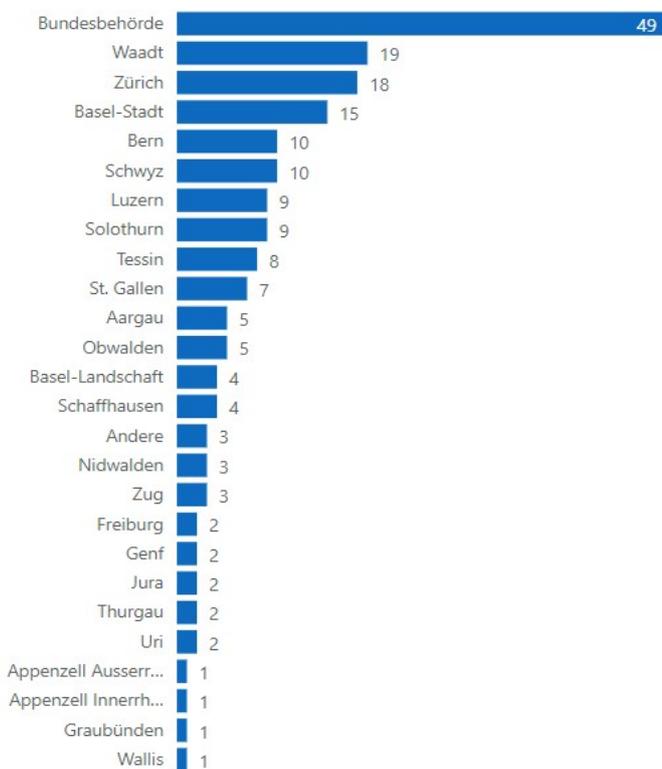


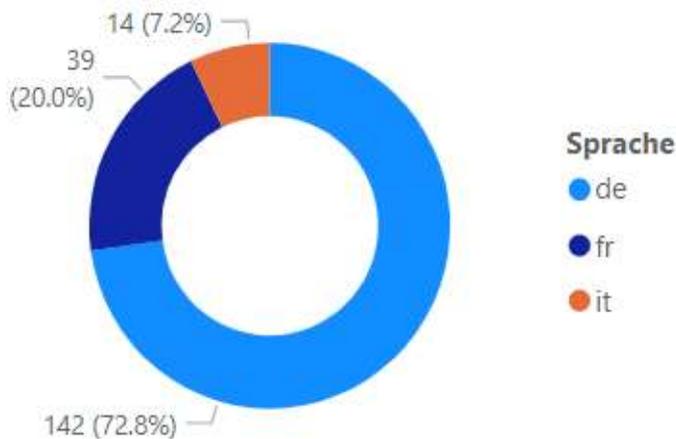
Abbildung 1 Aufteilung der Antworten nach Strafverfolgungsbehörden



Analysiert man die Antworten der Strafverfolgungsbehörden nach Herkunft, erfolgten die meisten Antworten von Bundesbehörden⁸ (49 Antworten), gefolgt von jenen der Kantone Waadt (19 Antworten), Zürich (18 Antworten), Basel-Stadt (15 Antworten), Bern und Schwyz (je 10 Antworten), Luzern und Solothurn (je 9 Antworten), Tessin (8 Antworten) und St. Gallen (7 Antworten). Alle weiteren Kantone weisen fünf oder weniger Antworten auf.

Abbildung 2 Aufteilung der Antworten von Strafverfolgungsbehörden nach Herkunft

⁸ Die Strafverfolgungsbehörden des Bundes sind: BA, BAZG, ESBK, fedpol, NCSC und Swissmedic.



Knapp drei Viertel der Antworten (72.8%) wurden in deutscher, ein Fünftel (20%) in französischer und weniger als ein Zehntel (7.2%) in italienischer Sprache verfasst. Die sprachliche Verteilung der Antworten scheint bei den Strafverfolgungsbehörden in etwa dem Bevölkerungsanteil zu entsprechen. Daraus kann allerdings nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass die geografischen Sprachregionen adäquat repräsentiert sind, da die Antworten der Bundesbehörden in allen drei Amtssprachen erfolgten.

Abbildung 3 Aufteilung der Antworten von Strafverfolgungsbehörden nach Sprachen

2.6.2 Antworten der zivilen Behörden nach Art, Herkunft und Sprache

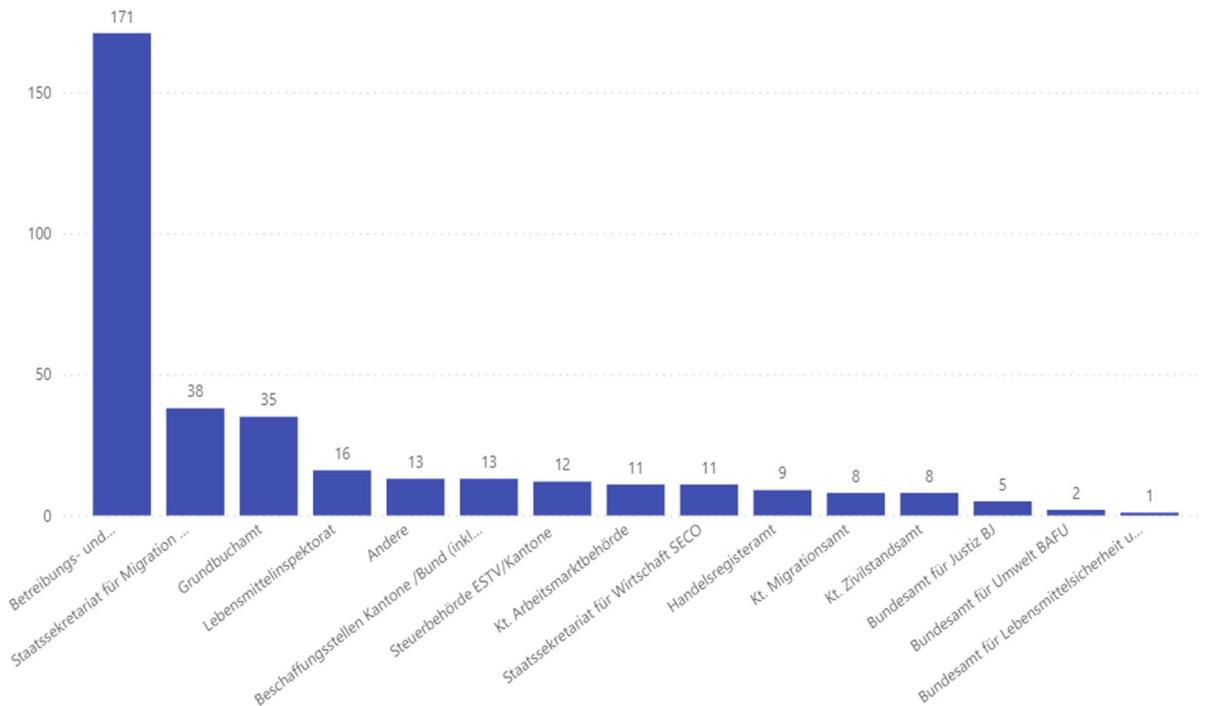
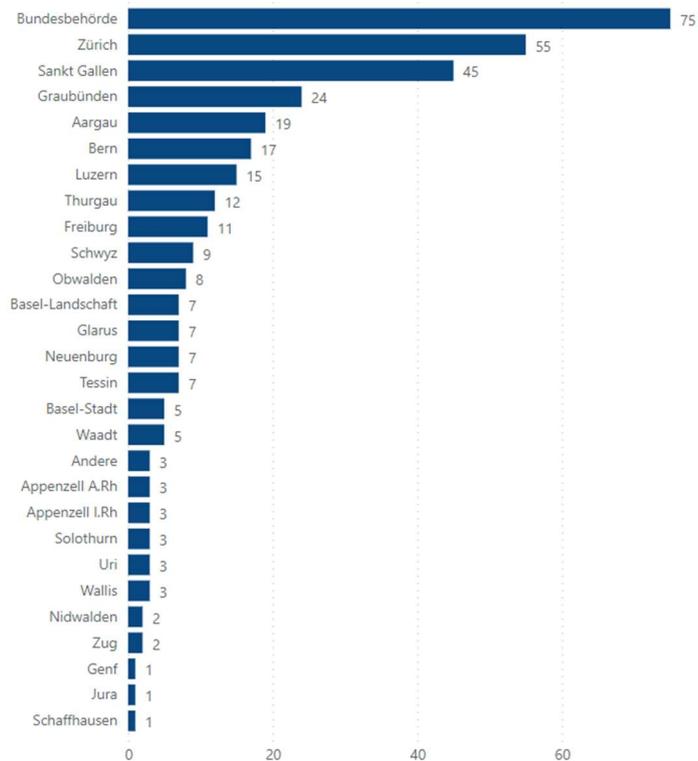


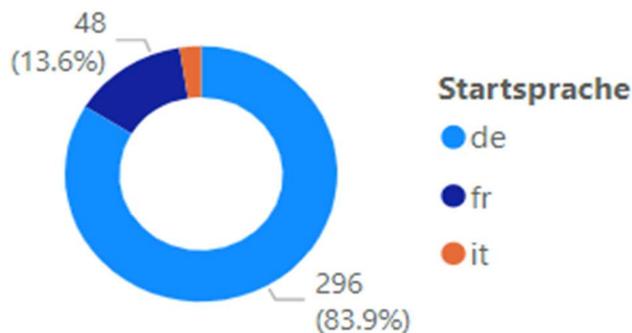
Abbildung 4 Aufteilung der zivilen Behörden nach Art

Von den zivilen Behörden sind insgesamt 353 Stellungnahmen eingegangen. Aufgeteilt nach Behördenart, stammt der überwiegende Teil der Antworten von den Betreibungs- und Konkursämtern (171 Antworten). Mit Abstand folgen das Staatssekretariat für Migration SEM (38 Antworten), die Grundbuchämter (35 Antworten), Lebensmittelinspektorate (16 Antworten), Beschaffungsstellen und Steuerbehörden (je 13 Antworten), kantonale Arbeitsmarktbehörden und das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (je 11 Antworten) sowie weitere zivile Behörden mit jeweils weniger als 10 Antworten.



Von den zivilen Behörden stammen die meisten Antworten von Bundesbehörden (75 Antworten), gefolgt von den Kantonen Zürich (55 Antworten), St. Gallen (45 Antworten), Graubünden (24 Antworten), Aargau (19 Antworten), Bern (17 Antworten), Luzern (15 Antworten), Thurgau (12 Antworten), Freiburg (11 Antworten), Schwyz (9 Antworten), Obwalden (8 Antworten), Basel-Landschaft, Glarus, Neuenburg, Tessin (je 7 Antworten) sowie andere mit 5 und weniger Antworten.

Abbildung 5 Verteilung der Antworten ziviler Behörden nach Herkunft



Gut vier Fünftel (83.9%) der Antworten der zivilen Behörden sind in deutscher, etwa ein Zehntel (13.6%) in französischer und nur wenige (2.5%) in italienischer Sprache verfasst. Die lateinischsprachigen Antworten sind im Vergleich zur demografischen Verteilung in dieser Umfrage entsprechend untervertreten.

Abbildung 6 Verteilung der Antworten ziviler Behörden nach Sprachen

Die Umfrageresultate liefern einen wertvollen Einblick in die Wahrnehmung von OK in einer Vielzahl von Behörden schweizweit unterschiedlicher Branchen.

Die Anzahl der Rückmeldungen zeigt, dass neben den Polizeien und Staatsanwaltschaften vor allem die Betreibungs- und Konkursämter und zum Teil die Grundbuchämter auf Aktivitäten der organisierten Kriminalität sensibilisiert sind. Auffallend ist zudem, dass neben den Antworten aus der Bundesverwaltung die meisten Antworten aus der Deutschschweiz und vor allem aus dem Kanton Zürich stammen, und zwar sowohl bei den Strafverfolgungsbehörden wie auch bei den zivilen Behörden. Mit Ausnahme der Strafverfolgungsbehörden des Kantons Waadt sind eher wenige Rückmeldungen aus der französischsprachigen Schweiz eingegangen, während von den Behörden des Kantons Tessin vergleichsweise viele Rückmeldungen erfolgt sind.

3 Ergebnisse der Umfrage

3.1 Betroffenheit der Schweiz von OK

3.1.1 Auswertung

In der Umfrage wurden die Strafverfolgungsbehörden und die zivilen Behörden nach einer generellen Einschätzung zur Unterwanderung unseres Landes durch die OK gefragt.

Von den Strafverfolgungsbehörden ist die überwiegende Mehrheit (knapp 80%) der Meinung, dass unser Land mittel bis hoch von OK unterwandert sei, während knapp 15% glauben, dass die Betroffenheit gering sei. Nur gerade ein Prozent der Befragten glauben hingegen, dass die Schweiz gar nicht von OK unterwandert sei.

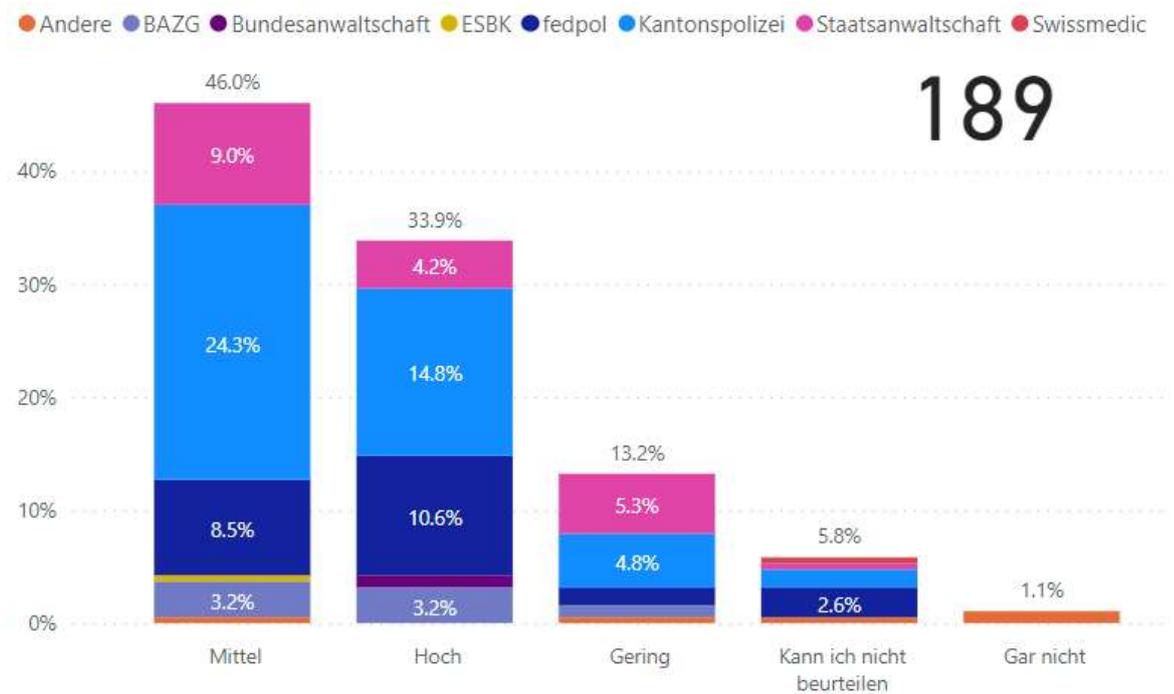


Abbildung 7 Strafverfolgungsbehörden: «Wie stark ist Ihrer Meinung nach die Schweiz von organisierter Kriminalität unterwandert?» (Anzahl eingegangene Antworten: 189)

Auch bei den zivilen Behörden geht die grosse Mehrheit (rund 70%) von einer mittleren bis hohen Unterwanderung durch OK aus, während knapp 20% eine geringe Unterwanderung vermuten. Ein verschwindend kleiner Teil (0.6%) ist der Meinung, die Schweiz sei nicht von OK betroffen.

Weiter geben knapp 60% der zivilen Behörden an, dass sie mit Aktivitäten der OK konfrontiert sind. In gewissen Bereichen ist dieser Wert sogar höher, bspw. bei den Steuerbehörden (über 70%) oder bei den Migrationsbehörden (über 80%).

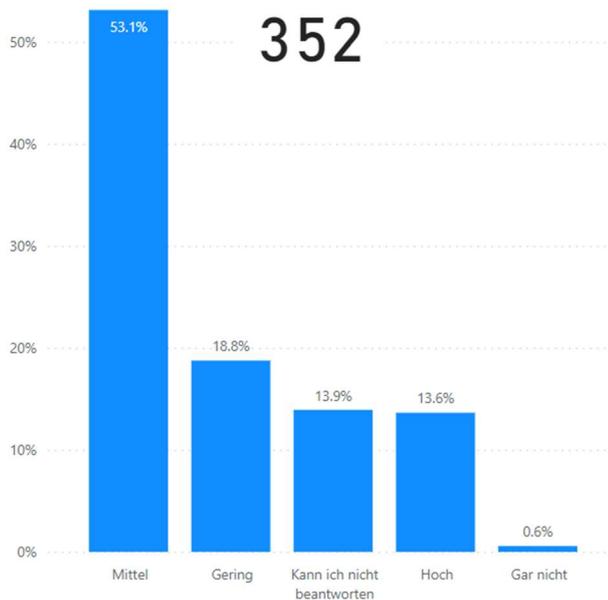


Abbildung 8 Zivile Behörden: «Wie stark ist Ihrer Meinung nach die Schweiz von organisierter Kriminalität unterwandert?» (Anzahl eingegangene Antworten: 352)

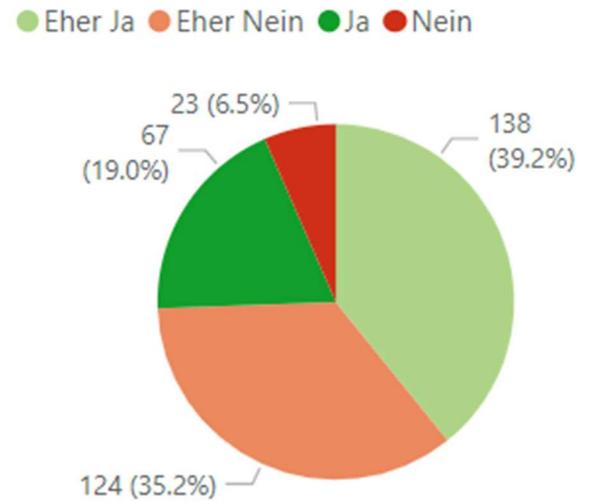


Abbildung 9 Zivile Behörden: «Denken Sie, dass Ihre Behörde mit Aktivitäten der OK konfrontiert ist?»

3.1.2 Interpretation

Eine grosse Mehrheit der befragten Behörden ist der Meinung, dass die Schweiz mittel bis stark von der OK unterwandert ist. Diese Aussage trifft sowohl auf die Strafverfolgungs- als auch auf die zivilen Behörden zu. Der genaue Grad der Unterwanderung kann nicht eruiert werden, unter anderem, weil die Wahrnehmung unter den zivilen Behörden je nach Tätigkeitsfeld auseinander geht.

Teile des Expertenteams sind über die Deutlichkeit dieser Aussage überrascht, gerade weil sie sowohl von den Strafverfolgungsbehörden als auch den zivilen Behörden stammt. Verstärkt werde ihre Brisanz durch das hohe Ausmass der direkten Betroffenheit mit OK-Aktivitäten. Der Befund einer mittleren bis hohen Unterwanderung der Schweiz durch OK stehe einerseits in auffallendem Kontrast zu der in der Öffentlichkeit verbreiteten Auffassung, die Schweiz sei nicht von OK betroffen, andererseits aber auch zur relativen Passivität bzw. Erfolglosigkeit bei der Bekämpfung dieser Form der Kriminalität.

Die Werte zeigen deutlich auf, dass bei der Bekämpfung der OK Handlungsbedarf besteht. Dieser Meinung sind sowohl die Strafverfolgungs- als auch die zivilen Behörden. Im weiteren Verlauf dieses Berichts wird aufgezeigt, in welchen Bereichen des Dispositivs zur Bekämpfung der OK besonderer Handlungsbedarf besteht.

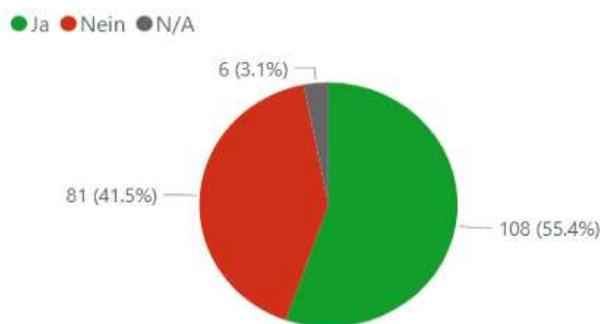
3.2 Kooperation: Zusammenarbeit und Informationsaustausch

Eine zentrale kooperative Massnahme im Deliktsfeld OK, welche in der Strategie Kriminalitätsbekämpfung 2020 – 2023 definiert wurde, lautet wie folgt:

- Die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Strafverfolgung und anderen Behörden von Bund und Kantonen wird enger koordiniert und konzentriert.

Mit Blick auf diese Zielsetzung widmet sich ein Teil der Umfrage den Themen Organisation, Informationsaustausch sowie Lagebilder zur Bekämpfung der OK-Aktivitäten.

3.2.1 Auswertung: Ist-Zustand bei den Strafverfolgungsbehörden



Mehr als die Hälfte der antwortenden Strafverfolgungsbehörden geben an, über spezialisierte Einheiten zu verfügen, die sich mit OK befassen. Offen bleibt hierbei die Frage, ob diese Einheiten mit repressiven, präventiven oder kooperativen Mitteln die OK bekämpfen.

Abbildung 10 Strafverfolgungsbehörden: «Gibt es in Ihrer Behörde eine spezialisierte Einheit/Abteilung, die sich mit organisierter Kriminalität befasst?»

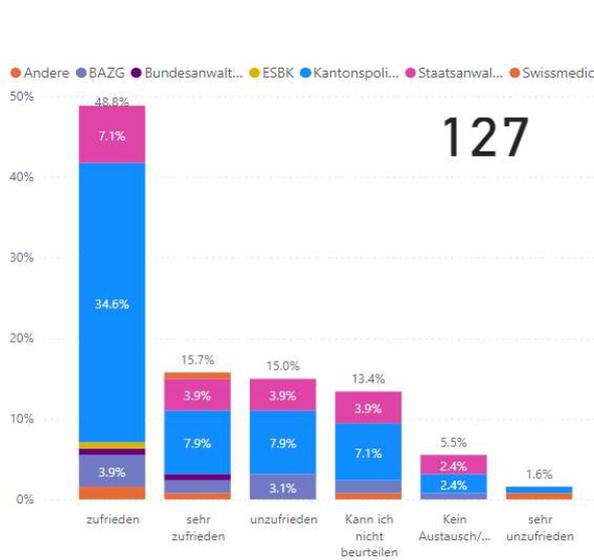


Abbildung 11 Strafverfolgungsbehörden: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsaustausch mit fedpol (insbesondere Amts- und Rechtshilfe) zur Bekämpfung organisierter Kriminalität?» (Anzahl eingegangene Antworten: 127)

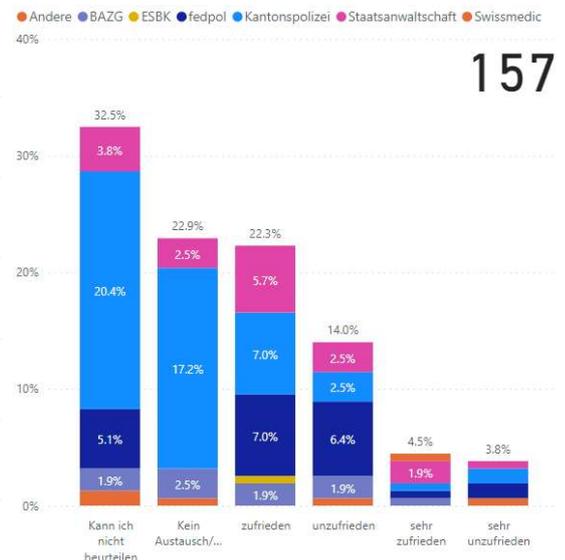


Abbildung 12 Strafverfolgungsbehörden: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsaustausch mit der BA (insbesondere Amts- und Rechtshilfe) zur Bekämpfung organisierter Kriminalität?» (Anzahl eingegangene Antworten: 157)

In Bezug auf den Informationsaustausch mit spezifischen Strafverfolgungsbehörden gaben fast zwei Drittel der Antwortenden an, mit dem Informationsaustausch mit fedpol zufrieden oder sehr zufrieden zu sein. Den Austausch mit der Bundesanwaltschaft (BA) kann mehr als die Hälfte der Befragten nicht beurteilen oder hatte keinen Kontakt mit dieser Behörde. Knapp 30% der Antwortenden sind zufrieden oder sehr zufrieden mit dem Informationsaustausch mit der BA, während knapp 20% unzufrieden oder sehr unzufrieden sind.

Den Informationsaustausch mit oder unter den kantonalen Staatsanwaltschaften bewerten gut zwei Drittel mit «zufrieden» oder «sehr zufrieden». Eine noch leicht bessere Bewertung erhält der Informationsaustausch mit oder unter den Kantonspolizeien. Rund 70% sind damit zufrieden oder sehr zufrieden. Die Qualität des Informationsaustausches mit den zivilen kantonalen Behörden kann von einer Mehrheit der Antwortenden nicht bewertet werden, bzw. wird angegeben, dass kein Austausch stattfindet. Mit dem Austausch mit anderen Bundesbehörden sind gut 60% der Strafverfolgungsbehörden zufrieden oder sehr zufrieden.

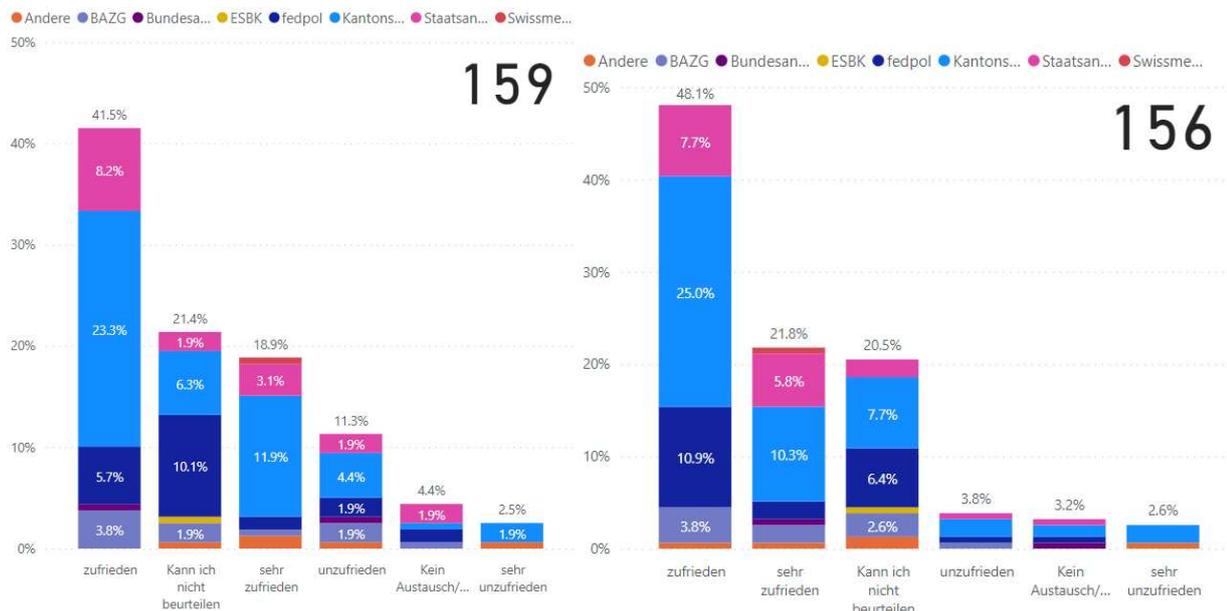


Abbildung 13 Strafvorgangsbehörden: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsaustausch mit den kantonalen Staatsanwaltschaften (insbesondere Amts- und Rechtshilfe) zur Bekämpfung organisierter Kriminalität?» (Anzahl eingegangene Antworten: 159)

Abbildung 14 Strafvorgangsbehörden: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsaustausch mit den Kantonspolizeien (insbesondere Amts- und Rechtshilfe) zur Bekämpfung organisierter Kriminalität?» (Anzahl eingegangene Antworten: 156)

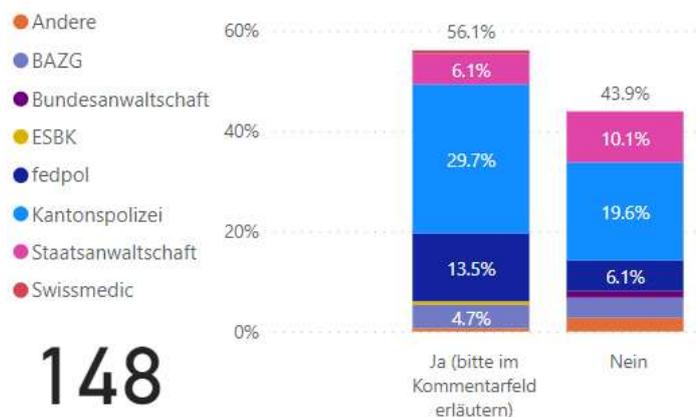


Abbildung 15 Strafvorgangsbehörden: «Gibt es Hindernisse beim Informationsaustausch und insbesondere bei der Amts- und Rechtshilfe?» (Anzahl eingegangene Antworten: 148)

Mehr als die Hälfte der Strafverfolgungsbehörden geben an, dass beim Informationsaustausch, insbesondere bei der Amts- und Rechtshilfe, Hindernisse bestehen. Datenschutz und Amtsgeheimnisse würden den Informationsaustausch sowohl zwischen Strafverfolgungsbehörden als auch mit den zivilen Behörden erschweren. Es werden - in sehr allgemeiner Form - geeignete rechtliche Grundlagen für den Informationsaustausch gefordert, zum Beispiel Meldepflichten beim Verdacht auf OK-Aktivitäten.

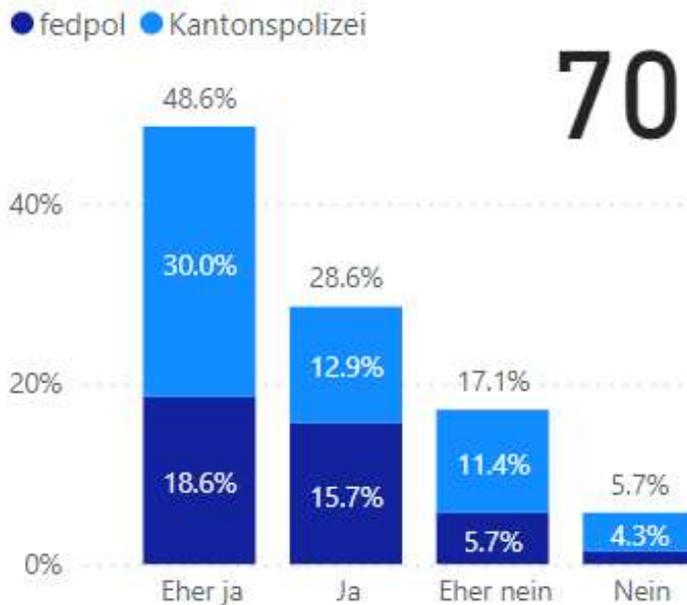


Abbildung 16 Strafverfolgungsbehörden: «Ist das Lagebild fedpol zur organisierten Kriminalität ein hilfreiches Instrument in ihrer täglichen Arbeit?» (Anzahl eingegangene Antworten: 70)

Das Lagebild⁹ von fedpol erfährt bei den Antwortenden grundsätzlich eine positive Würdigung (Empfänger dieser Lagebilder sind fedpol-interne Stellen und die kantonalen Polizeien). Gut 80% sind der Meinung, dass das Lagebild ein hilfreiches Instrument in ihrer täglichen Arbeit darstellt. Im Detail werden verschiedene Verbesserungswünsche vorgebracht, so etwa bezüglich Aktualität, Spezifikation nach Sprachregionen, statistische Angaben, Einbezug der Kantone bei der Erarbeitung des Lagebilds, Inputs für Ermittlungshandlungen.

⁹ Unter Lagebild verstehen wir ein Produkt, das regelmässig aktualisiert wird und Informationen zu Aktivitäten der OK/KO enthält (z.B. Verbreitung, Vorgehensweisen, etc.)

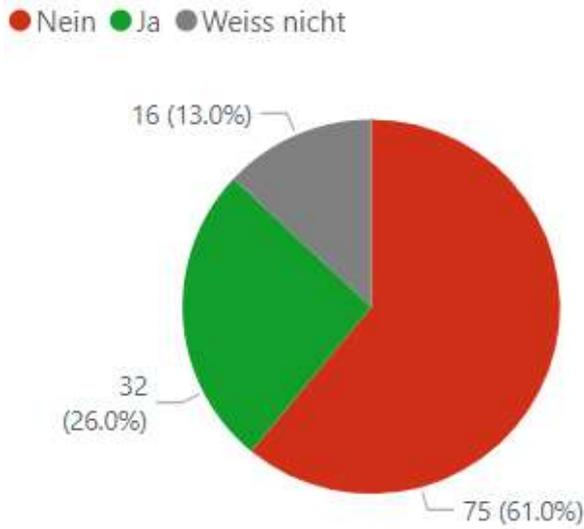


Abbildung 17 Strafverfolgungsbehörden: «Gibt es in ihrem Zuständigkeitsbereich ein Lagebild der organisierten Kriminalität in der CH?»

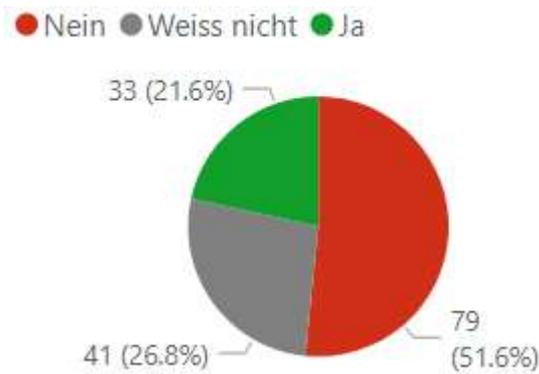


Abbildung 18 Strafverfolgungsbehörden: «Gibt es in ihrem Zuständigkeitsbereich ein Lagebild der OK in den Nachbarländern?»

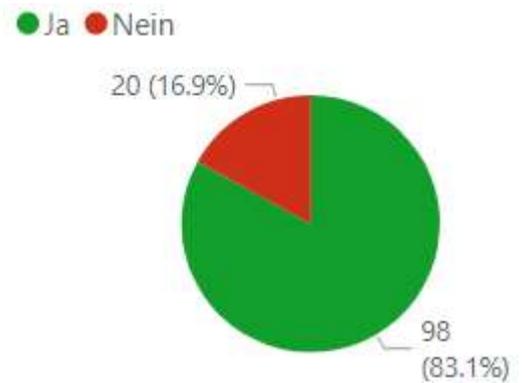


Abbildung 19 Strafverfolgungsbehörden: «Würden Sie ein solches Lagebild der OK in Nachbarländern begrüssen?»

Werden alle Strafverfolgungsbehörden gefragt, antworten knapp zwei Drittel, dass sie kein umfassendes Lagebild für die Schweiz kennen. Zwei Fünftel der Befragten geben an, dass sie sich ein solches Lagebild wünschen würden. Ein Lagebild über die Situation im Ausland kennt die Hälfte der Befragten nicht. Über 80% würden aber eine solche Analyse begrüßen.

3.2.2 Auswertung: Von den Strafverfolgungsbehörden erwünschter Soll-Zustand

In Form von Freitextantworten haben Mitarbeitende von Strafverfolgungsbehörden erläutert, welcher Handlungsbedarf ihrer Ansicht nach bei den kooperativen Massnahmen (Organisation und Informationsaustausch) besteht.

Gewünscht werden in erster Linie im Allgemeinen bessere technische Bedingungen für den Informationsaustausch, namentlich auch die Verlinkung von bestehenden Informationsdatenbanken.

Weitere mehrfach erwähnte Anliegen sind:

- Die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen für den nationalen und internationalen Austausch, insbesondere in der StPO, dem DSG und IRSG;
- Eine Beschleunigung der passiven Rechtshilfe;
- Eine Vereinfachung der Strafverfolgung im Euro-/Schengenraum, insbesondere bei Überwachungsmassnahmen;
- Die Schaffung eines gesamtschweizerischen Polizeijournals;
- Die Ermöglichung eines direkten Behördenverkehrs mit den USA;
- Die Vornahme der Ratifikation des Abkommens Nr. 100 des Europarates über die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit;
- Die Schaffung von Rechtsgrundlagen, welche die kantonalen Behörden (und zwar nicht nur Strafverfolgungsbehörden) verpflichten, bei Verdacht auf OK-Aktivitäten Meldung zu machen.

3.2.3 Auswertung: Ist-Zustand bei den zivilen Behörden

60% der Antwortenden von zivilen Behörden geben an, dass sie die Ansprechstellen kennen, an welche sie sich bei Verdacht auf OK-Aktivitäten wenden können. Gut ein Viertel gibt an nicht zu wissen, an wen sie sich wenden sollen. Davon ist die Mehrheit der Meinung, dass diese Ansprechstelle sich ausserhalb ihrer Behörde befinden muss.

Knapp die Hälfte der Mitarbeitenden in zivilen Behörden antworten, dass sie kein definiertes Vorgehen kennen, wenn sie auf Merkmale stossen, die auf OK hinweisen.



Abbildung 20 Zivile Behörden: Kennen Sie eine Ansprechstelle, an die Sie sich bei einem OK-Verdachtsfall wenden können?

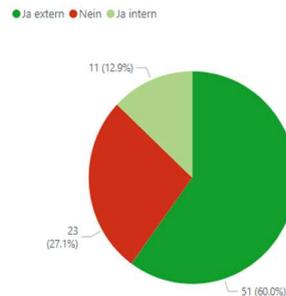


Abbildung 21 Zivile Behörden: Besteht Bedarf an einer Schaffung einer Ansprechstelle bei Verdacht auf OK?

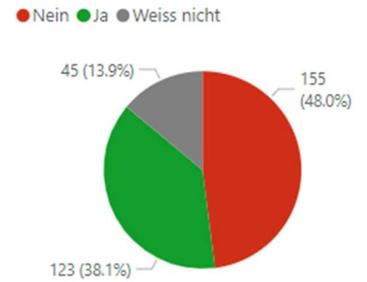


Abbildung 22 Zivile Behörden: Besteht in Ihrer Behörde ein definiertes Vorgehen, wenn sie auf Merkmale stossen, die auf organisierte Kriminalität hinweisen?

Die Frage, ob ausreichende Möglichkeiten bestehen, sich über OK Fälle auszutauschen, beantworten knapp zwei Drittel mit ja. Allerdings antworten mehr als 80% auf die Frage, ob sie Informationen über aktuelle Entwicklungen und Akteure der organisierten Kriminalität erhalten, mit nein oder eher nein

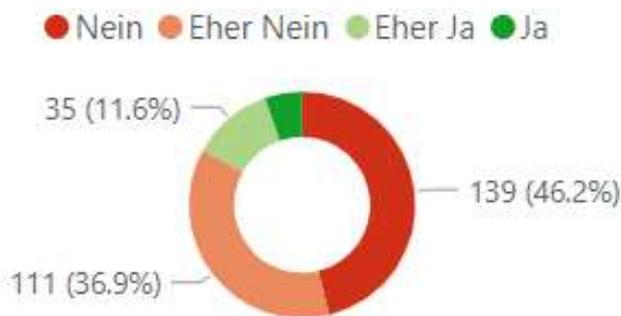


Abbildung 23 Zivile Behörden: Erhalten Sie Informationen über aktuelle Entwicklungen und Akteure der organisierten Kriminalität, die Ihre Behörde betreffen können?

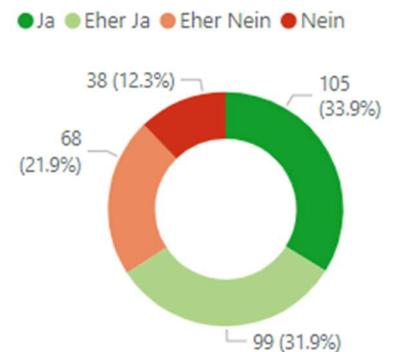
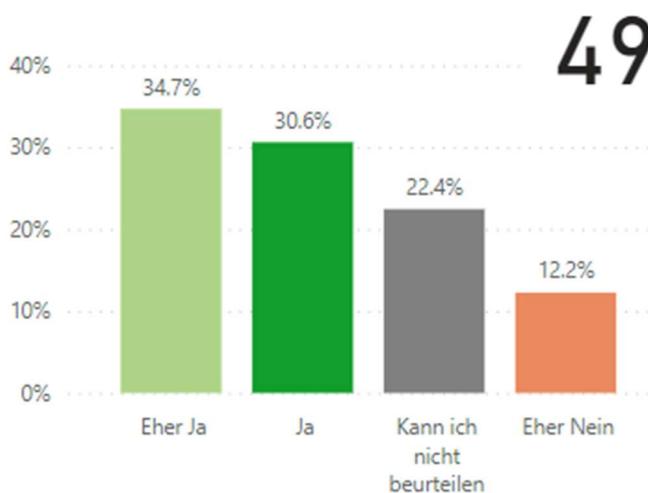


Abbildung 24 Zivile Behörden: Haben Sie die Möglichkeit, sich mit anderen Behörden über verdächtige Inhalte mit Hinweis auf organisierte Kriminalität auszutauschen?

Wenn ein Austausch stattfindet, dann unter Peers, mit der Polizei, der Staatsanwaltschaft, fedpol oder vereinzelt mit der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Informationen in Bezug auf OK erhalten die Behörden zum Teil auch von Vertretungen im Ausland und bei Veranstaltungen des jeweiligen übergeordneten Departementes.

Als Hindernis beim Informationsaustausch wird von den Mitarbeitenden insbesondere auch fehlendes Personal angegeben. Vor allem aber wird betont, dass es an Mustern fehle, an denen OK erkannt werden könne. Entsprechend gebe es wenig konkrete Verdachtsfälle und kaum Beweise für OK-Aktivitäten. Schuldbetreibungs- und Konkursämter entdecken zwar des Öfters Indizien, die auf OK-Aktivitäten hinweisen. Sie fühlen sich aber hilflos in Bezug auf das weitere Vorgehen, zumal sie teilweise den Eindruck haben, dass Anzeigen von den Strafverfolgungsbehörden nicht immer ernst genommen werden.

3.2.4 Auswertung: Von den zivilen Behörden erwünschter Soll-Zustand



Bezüglich der Verbesserungsvorschläge zum gewünschten Soll-Zustand, bringen die befragten Personen jeweils spezifische Vorschläge in ihrem beruflichen Aktionsfeld ein¹⁰.

Auffallend ist, dass von den antwortenden Mitarbeitenden im Ausländer- und Asylbereich und bei den Betreibungs- und Konkursbehörden jeweils über 60% einen Handlungsbedarf bejahen, um gegen OK-Aktivitäten vorgehen zu können.

Abbildung 25 Migrationsbehörden: Sehen Sie Handlungsbedarf im Ausländer- und Asylbereich, um die Aktivitäten organisierter Kriminalität, bzw. deren Akteure besser erkennen und verhindern zu können? (Anzahl eingegangene Antworten: 49)

¹⁰ Im Einzelnen wurden beispielsweise genannt:

- Schulungen durch fedpol
- Aufhebung des Bank- und Steuergeheimnisses gegenüber SchKG-Ämtern
- Keine Bareinzahlungen mehr erlauben; Deklaration der Herkunft von Bargeld
- Register von Gesellschaften, Aktionären und Organen, die in Konkurs gefallen sind
- Vermehrte Publikation erfolgter Strafanzeigen
- Im Bürgerrechtsgesetz: Rechtsfolgen bei Scheinehen regeln
- Untersuchungen im Baugewerbe
- Schulung von Kontrollpersonen für die Analyse von Waren- und Geldflüssen
- Vereinfachtes Verfahren für die Zurückweisung von Eintragungen ins Handelsregister
- Deklarationspflichten im HR verstärken / mehr Kompetenzen der Handelsregisterbehörden für Einholung von Informationen
- Bessere Information der Öffentlichkeit über Einsichtsmöglichkeiten beim Handelsregister und Betreibungsregister
- Genauere Verfolgung der Lieferketten bei Lebensmitteln
- Bessere Durchleuchtung der Käufer von Liegenschaften
- Bessere Abklärungen bei Arbeitsbewilligung für EU-Bürger
- Verbot von Firmengründungen für Ausländer mit B-Ausweis, Tätigkeitsverbot nach mehreren Konkursen, Verbot von Firmenübertragungen
- Verlustscheine öffentlich publizieren
- Anlaufstelle für die Gläubiger schaffen
- Anweisung an Betreibungsämter, wie bei Verdachtsfällen vorzugehen ist
- Aktienkapital und Stammkapital für eine bestimmte Zeitdauer auf einem Sperrkonto hinterlegen
- Lockerung des Datenschutzes
- Sensibilisierung der Bevölkerung in den Medien
- Dauernde Landesverweisung, Entzug Bürgerrecht
- Bessere Strukturierung der Infos, die im Rahmen von Einbürgerungen, Namensänderungen und Eheschliessungen anfallen
- Stärkere Prüfung der Unternehmen im Rahmen von Beschaffungen
- Prüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen bei öffentlichen Aufträgen

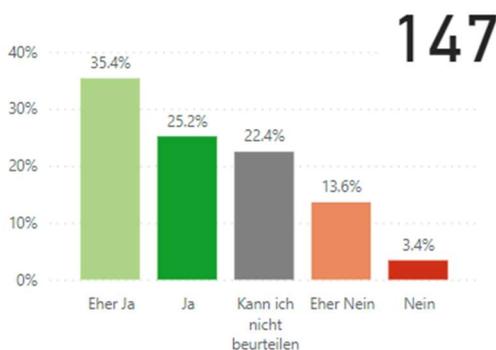


Abbildung 26 *Betreibungs- und Konkursbehörden: Sehen Sie (rechtlichen oder anderen) Handlungsbedarf bei den Betreibungs- und/oder Konkursbehörden, um Aktivitäten der organisierten Kriminalität zu erkennen und zu verhindern (bspw. Konkursreiterei, Geldwäscherei, unerklärbare Betriebsverluste, weitere verdächtige Transaktionen)?* (Anzahl eingegangene Antworten: 147)

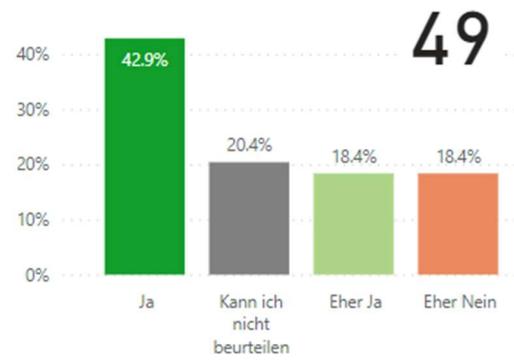


Abbildung 27 *Migrationsbehörden: Sehen Sie Handlungsbedarf in der Erteilung von Aufenthaltstiteln, inkl. Einbürgerung, um Aktivitäten und / oder Bezüge zur organisierten Kriminalität zu erkennen und zu verhindern (bspw. persönlicher Hintergrund der Gesuchsteller, Verdacht auf Scheinehen)?* (Anzahl eingegangene Antworten: 49)

3.2.5 Interpretation: Informationsaustausch als zentrales kooperatives Instrument

Ein allgemeiner Informationsaustausch zu OK zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz findet statt und wird von einem Teil der Antwortenden als befriedigend betrachtet. Jedoch wird beklagt, dass der interkantonale Informationsaustausch noch nicht zufriedenstellend funktioniere. Auch wenn heute einzelfallweise eine Datenabfrage unter gewissen Umständen möglich sei, wäre ein automatisierter Datenaustausch ein grosser Gewinn für die Strafverfolgungsbehörden und könnte insbesondere dabei helfen, OK-Aktivitäten frühzeitig zu erkennen.

Das Problem ist nicht neu und auch Thema eines parlamentarischen Vorstosses. Der Bundesrat hatte im Jahr 2018 in Aussicht gestellt, dass der Bund hierfür gewisse Vorarbeiten leisten könne¹¹. Mit dem Programm POLAP (Polizeiliche Abfrageplattform) unter der Leitung von PTI Schweiz¹² arbeiten Bund und Kantone an der Verbesserung des nationalen und internationalen polizeilichen Datenaustauschs. POLAP soll den Abruf von Informationen aus allen angeschlossenen Informationssystemen mit einer Abfrage ermöglichen. So soll sowohl der horizontale (Kanton <-> Kanton) als auch der vertikale (Kanton <-> Bund) und der internationale Informationsaustausch optimiert werden. Für den horizontalen Datenaustausch müssen noch die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Seitens Bund bestehen schon die geeigneten gesetzlichen Grundlagen für den Zugriff der kantonalen und kommunalen Polizeien und anderer Behörden des Bundes (SEM, BAZG) auf die polizeilichen Informationssysteme des Bundes. Zudem soll eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den Betrieb der eigentlichen Abfrageplattform durch den Bund (fedpol) geschaffen werden. Für eine effiziente Bekämpfung der OK ist ein rascher und möglichst umfassender nationaler Austausch polizeilicher Daten unumgänglich. Hinweise auf OK lassen sich oftmals erst erkennen, wenn verschiedene Informationen aus verschiedenen Kantonen und des Bundes zusammengetragen werden. Nicht zuletzt deswegen, weil OK kein einheitliches Gesicht hat, sondern sich hinter ganz verschiedenen Delikten verbergen kann (Betäubungsmittelhandel, Kupferdiebstähle usw.); ausserdem findet OK regelmässig kantons- und landesgrenzenübergreifend statt.

¹¹ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur 18.3592 Motion Corina Eichenberger-Walther vom 15.08.2018, abrufbar: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183592>, zuletzt besucht am 27.04.2023

¹² Polizeitechnik und -informatik Schweiz ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Harmonisierung und gemeinsamen Bereitstellung der PTI dient.

Das Expertenteam ist der Meinung, dass der Informationsaustausch auch durch einen Ausbau und eine Verfeinerung des Lagebildes von fedpol verbessert werden könne, einem Instrument, das grundsätzlich als nützlich erachtet wird. Gemäss Expertenteam bestehe folgendes Verbesserungspotential: Das Lagebild solle vor allem auch aufzeigen, wo OK-Aktivitäten festgestellt werden und, falls möglich, in welchen Regionen OK-Aktivitäten sich verdichten. Hingegen könne es nicht Sache des Lagebildes sein, Empfehlungen für die Strafverfolgung zu generieren, wie dies vereinzelt gefordert wurde. Das Lagebild dürfe insbesondere keine Empfehlungen zur Ermittlungstätigkeit in komplexen Fällen enthalten, bei welchen strikte Geheimhaltung nötig sei. Es sollte vielmehr die Grundlage für ein gemeinsames Verständnis der OK-Lage in der Schweiz sein. Die daraus abzuleitenden Handlungsfelder müssten von den involvierten Behörden definiert und zwischen diesen abgestimmt werden. Dabei sollen bei der Weiterentwicklung des Lagebildes die Kantone in geeigneter Weise miteinbezogen werden, was bereits via COC initialisiert wurde. Ziel soll sein, dass möglichst alle kantonalen Partner einerseits Informationen einspeisen und andererseits vom Lagebild profitieren können. Denn: je mehr kantonale Partner sich beteiligen und Informationen zur Verfügung stellen, desto präziser wird das Lagebild.

Zum Verbesserungspotential bei der internationalen Rechtshilfe ist sich das Expertenteam uneinig. Eine dezidierte Position ist, dass das Schweizer Rechtshilfesystem (zu) komplex sei, wodurch trotz der Neuerungen im Jahr 2021 eine internationale Zusammenarbeit erheblich erschwert werde.¹³ Eine andere Expertenposition stellt die Mängel mehr in der mangelnden Kooperationsbereitschaft oder -fähigkeit der Behörden fest und nicht primär in ungeeigneten Rechtsgrundlagen. Allerdings stimme bedenklich, dass zum Teil offenbar der Eindruck herrsche, die Schweiz sei bei der passiven Rechtshilfe zu wenig kooperativ. Wie weit diese Kritik berechtigt ist und wie allenfalls Rechtshilfe beschleunigt oder vereinfacht werden kann, wurde vom Expertenteam nicht weiter untersucht.

Bei den zivilen Behörden zeichnet sich ein diffuses Bild in Bezug auf den Informationsaustausch ab. Als Hindernisse werden unter anderem Amtsgeheimnisse und Datenschutzbestimmungen angegeben. Vor allem aber besteht Unsicherheit darüber, wann ein Vorgang überhaupt der OK zugerechnet werden kann, bzw. ob allenfalls der Tatbestand von Art. 260^{ter} StGB erfüllt sein könnte. Es besteht die Befürchtung, dass man sich als Behördenmitglied etwas zu Schulden kommen lässt (bspw. eine Amtsgeheimnisverletzung), wenn man bei blossen Anhaltspunkten weitere (Strafverfolgungs-)Behörden miteinbezieht. Voreilige Anschwärmungen sollen vermieden werden.

Es scheint daher für das Expertenteam wichtig, dass schweizweit Klarheit über das Meldewesen bei Verdacht auf OK geschaffen wird. So wäre es gemäss dem Expertenteam von Nutzen, wenn insbesondere die zivilen Behörden Kenntnis hätten, bei welchen Vorkommnissen eine Meldung an welche Stelle angezeigt ist. Zudem sollte bei den zivilen Behörden Aufklärungsarbeit geleistet werden, inwiefern sie sich mit Meldungen von Inhalten, die auf OK-Aktivitäten hinweisen, in einem rechtlich legalen Rahmen bewegen. Damit ein solches Meldewesen nicht überstrapaziert wird, sollte es aber auf eine beschränkte Zahl von einschlägigen Indikatoren (bspw. Handlungsmuster) fokussieren. Zudem müsste sichergestellt sein, dass auf kantonaler oder Bundesebene ausreichende Ressourcen vorhanden sind, um die Meldungen zu verarbeiten.

Zu prüfen ist nach Ansicht des Expertenteams, ob neue gesetzliche Bestimmungen, zum Beispiel im Zentralstellengesetz, nötig sind, um solche Meldungen zu ermöglichen oder ob organisatorische Massnahmen und Informationskampagnen ausreichen würden. Eine Möglichkeit bestünde laut dem Expertenteam in der Schaffung eines Melderechts für Behörden an fedpol. Hierfür würde im Zentralstellengesetz eine klare gesetzliche Grundlage für Meldungen im Bereich OK geschaffen und bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigt. Bei einer Meldepflicht stellt sich allerdings die Frage, ob eine solche

¹³ Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle kommt im Bericht «Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität» von 2022 zum Schluss, dass die internationalen Rechtshilfeverfahren zu komplex und zu langsam seien. Vgl.: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_sicherheit_und_umwelt/justiz_und_polizei/21447/21447BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf, S. 20f. zuletzt besucht am 24.05.2023.

durchsetzbar sei. Eine Lösung könne auch darin bestehen, Meldungen durch eine kompetente Stelle auf ihre OK-Relevanz prüfen zu lassen, analog der Meldepflicht bei Geldwäscherei an die MROS.¹⁴

3.2.6 Handlungsempfehlungen des externen Expertenteams zur Kooperation

Das externe Expertenteam gibt zuhanden des EJPD zur Kooperation folgende Handlungsempfehlungen ab:

1. Schaffung – soweit nötig – einer klaren Rechtsgrundlage für einen Informationsaustausch in Sachen OK unter den Strafverfolgungsbehörden und allenfalls auch mit zivilen Behörden.¹⁵
2. Erstellung und Aufbereitung von Informationsmaterial zur Frage, welche Vorkommnisse und Indizien in den verschiedenen Behördenbereichen auf OK schliessen lassen.
3. Schaffung einer schweizweiten Plattform zur OK, zu welcher die Strafverfolgungsbehörden und allenfalls weitere Behörden Zugang haben. Die zur Verfügung gestellten Inhalte müssen dabei spezifisch auf die verschiedenen Akteure ausgerichtet sein.¹⁶
4. Prüfung eines formellen Melderechts auch für zivile Behörden im Zentralstellengesetz.
5. Definition von Ansprechstellen bei Verdacht auf OK-Aktivitäten.
6. Durchführung von schweizweiten Informations- und Schulungsveranstaltungen, sei es durch Bundesbehörden oder die Behörden eines Kantons. Mit COC wurden solche präventiven Massnahmen bereits initialisiert und sollen fortgeführt werden.
7. Ratifikation des Abkommens Nr. 100 des Europarates über die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit.¹⁷
8. Verbesserung der Informationslage über OK (Phänomene und Gruppierungen) in der Schweiz, bspw. durch Weiterentwicklung des bestehenden OK-Lagebilds von fedpol oder durch weiterführende Dunkelfeldstudien.

¹⁴ Vgl. Artikel 9 des Geldwäschereigesetzes: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/892_892_892/de#art_9, zuletzt besucht am 27.04.2023.

¹⁵ Mit Art. 96 StPO und der bundesgerichtlichen Praxis dazu (BGer 6B_91/2018 v. 27.12.2018, E. 1.4.4 [BGE 145 IV 80]) besteht diese Grundlage eigentlich. Aber trotzdem besteht in der Praxis viel Unsicherheit, was ausgetauscht werden darf und was nicht. Oft wird dann im Zweifel auf eine Mitteilung verzichtet. Insofern ist eine klarere Regelung zu begrüssen.

¹⁶ Mit COC wurde eine solche Plattform bereits initialisiert. Der Fokus soll nun auf eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit gerichtet werden.

¹⁷ <https://rm.coe.int/1680077da7>, zuletzt besucht am 27.04.2023.

3.3 Repression: Ermittlungsverfahren der Strafverfolgungsbehörden

Die Kriminalbekämpfungsstrategie von fedpol definiert u. a. folgende Ziele zur repressiven Bekämpfung von OK:

- Bei entsprechender Verdachtslage werden konsequent polizeiliche Ermittlungsverfahren eröffnet oder Strafanzeigen eingereicht.
- Ermittlungsverfahren bei OK zielen nebst der Strafverfolgung auch auf die Einziehung von Vermögenswerten ab.
- Anklagebehörden werden proaktiv auf Instrumente hingewiesen, welche kooperationswilligen Mitgliedern der OK den Ausstieg erleichtern (Zeugenschutzprogramm, Integration).¹⁸

Im Zentrum der Umfrage stand hierbei die Eruierung von rechtlichen und praktischen Lücken und Herausforderungen bei polizeilichen sowie staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren von OK-Straftaten. Weiter wurden die Teilnehmenden um eine Einschätzung gebeten, inwiefern Art. 260^{ter} StGB für die repressive Bekämpfung von OK von Nutzen ist. Kompetenzen für repressive Massnahmen zur Bekämpfung von OK besitzen nur die Strafverfolgungsbehörden, daher haben die zivilen Behörden diesen Frageteil nicht erhalten.

3.3.1 Auswertung: Ist-Zustand bei den Strafverfolgungsbehörden

Mängel in Ermittlungsverfahren werden zurückgeführt auf unklare Kompetenzabgrenzungen sowohl zwischen Bund und Kantonen wie auch innerhalb der Strafverfolgungsbehörden. Es sei schwierig festzustellen, ob ein Sachverhalt in die Zuständigkeit des Bundes oder der Kantone falle.

Gegenüber den Bundesbehörden wird bemängelt, dass bei der Bekämpfung von OK keine klar erkennbare Strategie bestehe und sich fedpol bei Ermittlungs- und Vorermittlungsverfahren teilweise passiv zeige. Auch die Bündelung der Verfahren durch die Bundesanwaltschaft und die Bundeskriminalpolizei sei ungenügend. In der Schweiz würden nur wenige Fälle von OK aufgedeckt und wenige Rechtshilfeverfahren auf diesem Gebiet geführt.

Erwähnt werden weitere Hindernisse, die zumeist generelle Schwierigkeiten bei strafrechtlichen Ermittlungen darstellen und nicht OK-spezifisch sind.¹⁹ Beanstandet wird zudem die mehrfache Befragung von Opfern, die angesichts der Möglichkeit von Videoaufnahmen unnötig sei.

¹⁸ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-d.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-d.pdf>, zuletzt besucht am 27.04.2023

¹⁹ Genannt wurden im Einzelnen:

- Zu starke Abhängigkeit der Polizei von der Staatsanwaltschaft
- Fehlen von qualifizierten Ermittlern
- Fehlende Ressourcen und Fachkenntnisse der Kantone auf dem Gebiet der Cyberkriminalität
- Ungenügen der technischen Überwachungsmassnahmen, zu kurze Aufbewahrungsfristen der Übermittlungsdaten
- Schwierigkeiten bei der Aktenedition aufgrund von Art. 194 StPO
- Zu weitgehende Teilnahmerechte bei Einvernahmen
- Schwierigkeiten bei Versiegelungen
- Fehlende Kenntnisse über die Ermittlung in anderen Kantonen
- Wenig griffiges Betäubungsmittelgesetz
- Fehlen eines Registers der von öffentlichen Beschaffungen ausgeschlossenen Unternehmen
- Überregulierung in Polizeigesetzen und StPO

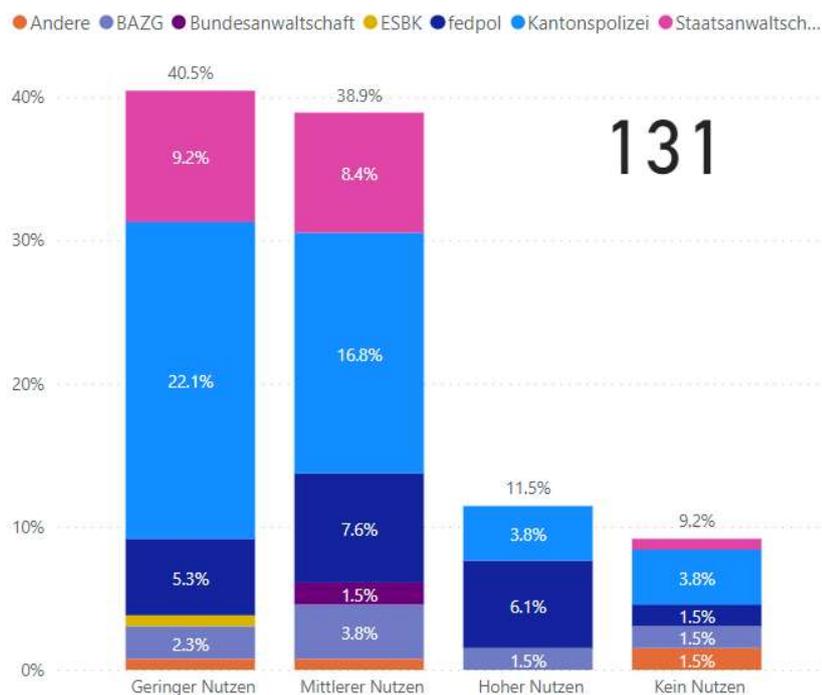


Abbildung 28 Strafverfolgungsbehörden: Wie schätzen Sie den Nutzen von Art. 260ter StGB für die repressive Bekämpfung organisierter Kriminalität ein? (Anzahl eingegangene Antworten: 131)

Bezüglich der Rechtsgrundlagen wird vereinzelt zwar festgestellt, dass diese für die Ermittlungstätigkeit ausreichend seien, es aber bei der Bundesanwaltschaft am Willen zu deren Anwendung fehle. Im Übrigen wird aber die unklare Kontur von Art. 260ter StGB stark kritisiert und die Nützlichkeit dieser Bestimmung generell in Frage gestellt. Dementsprechend geben knapp die Hälfte der Befragten an, dass der Artikel wenig bis keinen Nutzen in der repressiven Bekämpfung der OK aufweise. Auch wird vorgebracht, die Abgrenzung zu Art. 275ter aStGB²⁰, das heisst der Unterschied zwischen krimineller Organisation und rechtswidriger Vereinigung, sei unklar.²¹ Zum Teil werden schärfere Strafen gefordert, wobei anzumerken ist, dass seit der Revision vom 01.07.2021 die Strafen merklich erhöht wurden.

3.3.2 Auswertung: Erwünschter Soll-Zustand bei den Strafverfolgungsbehörden

Generell wird geltend gemacht, dass zu wenig Ressourcen zur Bekämpfung von OK zur Verfügung stünden. Zudem werden insbesondere zu den Rechtsgrundlagen Änderungswünsche vorgebracht, die allerdings zu einem guten Teil genereller Natur sind und nicht allein für Verfahren in OK-Angelegenheiten Gültigkeit haben.

So sollten in der StPO die Teilnahmerechte der Beschuldigten bei Einvernahmen beschränkt werden. Auf wiederholte Befragungen von Opfern sollte verzichtet werden, sofern Beschuldigte sich die Aussagen des Opfers auf Video anschauen und allfällige Zusatzfragen schriftlich stellen können. Auch wird wiederum eine Prüfung der Einführung einer Kronzeugenregelung verlangt. Weiter wird angeführt, die Siegelung nach Art. 248 StPO²² hindere die Strafverfolgungsbehörden in ihrer Ermittlungstätigkeit. Gefordert wurde auch eine Umkehr der Beweislast bei Vermögensentziehungen.²³

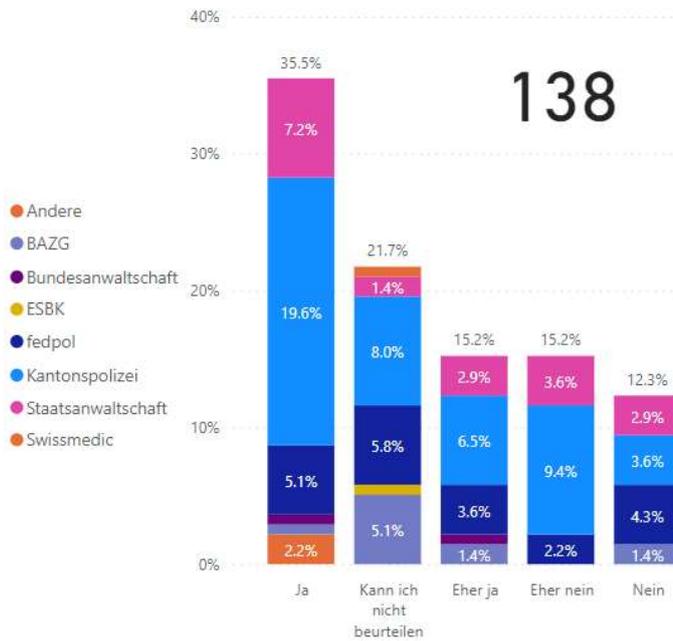
²⁰ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#book_2/tit_13/lvl_3/lvl_u3, aufgehoben per 01.07.2023.

²¹ Vgl. Kapitel 2.4.

²² https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/de#art_248, zuletzt besucht am 02.05.2023

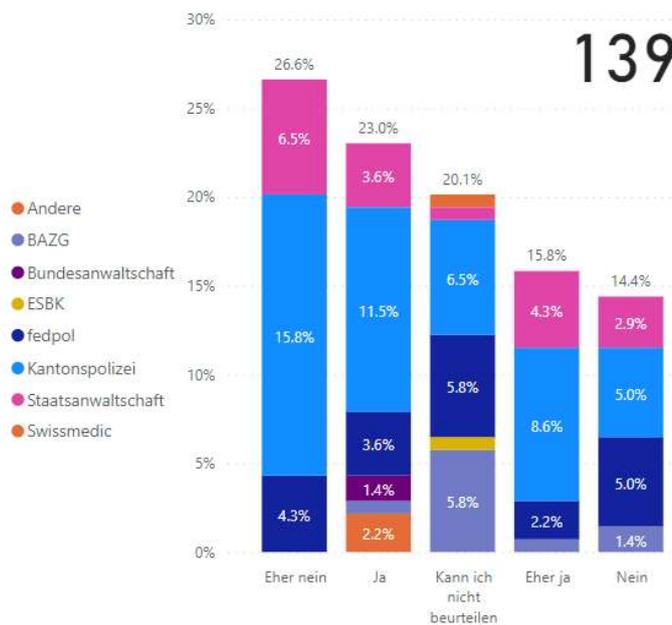
²³ Weiter Vorschläge sind:

- Klarere Regelung der Überwachungsmaßnahmen
- Möglichkeit für Online-Durchsuchungen schaffen
- Beschlagnahme und Einziehung ad hoc wie in Italien
- Anordnung der Überwachungsmaßnahmen erleichtern



In der Umfrage gibt die Hälfte der Antwortenden an, dass in der StPO rechtlicher Handlungsbedarf bestehe.²⁴

Abbildung 29 Strafverfolgungsbehörden: Sehen Sie rechtlichen Handlungsbedarf in der Strafprozessordnung? (Anzahl eingegangene Antworten: 138)



Für rechtliche Anpassungen im StGB sprechen sich knapp 40% mit Ja oder eher ja aus. Es sollen die kriminelle Organisation präziser definiert und die Strafen für diesen Tatbestand erhöht werden. Vereinzelt wird auch vorgeschlagen, die Regelung des Art. 416bis des Codice penale italiano²⁵ zu übernehmen.

Abbildung 30 Strafverfolgungsbehörden: Sehen Sie rechtlichen Handlungsbedarf im Strafgesetzbuch? (Anzahl eingegangene Antworten: 139)

²⁴Die StPO wird momentan revidiert und die Änderungen sollen nach aktueller Planung am 1. Januar 2024 in Kraft treten. Vorgesehen ist u. a., dass die Position der Opfer von Straftaten gestärkt wird. Vgl. hierzu: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/AenderungStrafprozessordnung>, zuletzt besucht am 02.05.2023

²⁵ https://www.gazzettaufficiale.it/detttaglio/codici/codicePenale/414_1_1, zuletzt besucht am 02.05.2023

Das IRSG soll eine Beschleunigung der Verfahren ermöglichen, Beschwerdemöglichkeiten sollten eingeschränkt und die Resultate des Verkehrs unter Behörden als Beweismittel akzeptiert werden.

Im GwG wird eine strengere Regelung für Anwälte und Treuhänder verlangt. Zudem sollen nicht erst Bargeschäfte von über CHF 100'000.– unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen.

In Bezug auf das ZentG wird verlangt, dass der Auftrag an die Zentralstelle für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgeweitet und ein automatisierter Datenaustausch ermöglicht werden soll.

Beim BÜPF werden unter anderem eine längere Aufbewahrung der Randdaten, ein direkter Zugang für Strafverfolgungsbehörden zum betreffenden Informatiksystem und geringere Kosten für die Überwachung verlangt.

Beim BöB wird die Schaffung eines Registers von Firmen verlangt, die nicht zu einer Beschaffung zugelassen worden sind. Nach italienischem Vorbild könnte zudem für Firmen ein Anti-Mafia Zertifikat ausgestellt werden.²⁶

Die Ausarbeitung eines Zeugenschutzprogramms wie im ZeugSG geregelt, wird zum Teil als zu schwerfällig empfunden. Nötig seien niederschwelligere Massnahmen.

Bezüglich kantonaler Polizeigesetze werden unter anderem eine klarere Schnittstelle zur Strafprozessordnung und mehr Kompetenzen bei der Durchsuchung während Polizeikontrollen gewünscht.

3.3.3 Interpretation: Instrumente zur repressiven Bekämpfung von OK

Eine wiederkehrende Feststellung der Umfrageteilnehmenden ist, dass es grundsätzlich an finanziellen und personellen Ressourcen mangle, um die Ermittlungsverfahren zur Bekämpfung der OK konsequent und umfassend durchzuführen. Diese Feststellung steht gemäss dem Expertenteam am Ursprung aller zu diskutierenden Massnahmen, denn sowohl präventive als auch kooperative Massnahmen sind nur dann erfolgsversprechend, wenn genügend Ressourcen zur Verfügung stehen würden. Weit verbreitet ist die Vorstellung, dass die Bundesbehörden betreffend OK-Bekämpfung mehr und bessere Ressourcen zur Verfügung hätten als die Kantone, was nicht zutrifft. Darauf ist denn wohl auch die Kritik zurückzuführen, dass sich der Bund bei Vorermittlungs- und Ermittlungsverfahren (zu stark) zurückhalte. Dies sei nicht dem fehlenden Willen der Bundesbehörden, sondern den beschränkten Ressourcen geschuldet.

Bei der Frage, ob die Schwierigkeiten bei der Rechtshilfe tatsächlich auf (zu) komplexe Rechtsgrundlagen zurückzuführen sind oder die Rechtshilfe nicht eher am Kooperationswillen oder an der Kooperationsfähigkeit der Behörden scheitert, herrscht im Expertenteam Uneinigkeit. Allenfalls könne hier eine gezielte Befragung von Spezialisten des Bundes und der Kantone Aufschluss geben.

Beim Nutzen des Art. 260^{ter} StGB in der Bekämpfung der OK sind die Umfrageteilnehmenden geteilter Meinung. Eine generelle Problematik bestehe darin, dass Art. 260^{ter} StGB keine ohne weiteres erkennbare «Angriffspunkte» für die Bekämpfung einer kriminellen Organisation enthalte. Es sei dies ein Hauptgrund für fehlende Ermittlungen. Grundsätzlich erscheint es gemäss einer Position aus dem Expertenteam jedoch nicht nötig, diesen Artikel zu bemühen, um gegen OK zu ermitteln. Ein grosser Teil von OK werde von einer Täterschaft begangen, die nicht einer KO angehöre (oder deren Zugehörigkeit sich nicht beweisen lässt). Für OK-Ermittlungen würden in der Regel die Bestimmungen des BetrMG sowie die Strafnormen betr. Geldwäscherei, Menschenhandel, Raub etc. genügen. Wichtig dabei sei, dass sich die Bundesbehörden nicht nur darauf beschränken, Ermittlungen wegen KO-Tatbeständen zu führen und die restlichen OK-Verfahren den Kantonen überlassen.

Eine Anpassung an das italienische Strafrecht ist gemäss dem Expertenteam nicht zielführend. Die Erfahrungen in Italien würden nämlich zeigen, dass die einschlägigen Artikel 416 und 416^{bis} des *Codice*

²⁶ Vgl. hierzu: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223658>, zuletzt besucht am 02.05.2023.

penale italiano schwierig zu interpretieren seien. Zu beweisen, dass eine Aktion von einer *associazione di tipo mafioso* durchgeführt worden sei, dürfte nicht leichter fallen als der Nachweis eines Straftatbestandes im Sinne von Art. 260^{ter} StGB.

Das Expertenteam ist sich einig, dass die OK sich nicht alleine mittels einer wie auch immer ausgedehnten Strafrechtsnorm bekämpfen liesse. Auch eine Verschärfung der Strafdrohungen alleine würde kaum Wirkung zeigen. Eher erfolgreich erscheint eine Strategie, die Schwerpunkte in der Strafverfolgung auf OK-typische Delikte wie Betäubungsmittelhandel, Menschenhandel, Geldwäscherei, Korruption und Konkursreiterei setzt und so eine gewisse Chance habe, tatsächlich auch Akteure organisierter Kriminalität zur Verantwortung zu ziehen. Dies bedinge eine klare Zuständigkeitsordnung sowie eine einwandfreie Verfahrenskoordination zwischen den Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen, wie sie mit COC bereits implementiert wurde. Gemäss der Botschaft des Bundesrates von September 2018 würde in solchen Fällen Art. 260^{ter} StGB sodann grundsätzlich in echter Konkurrenz zu den Einzeldelikten greifen und zu einer Erhöhung der gesetzlichen Strafandrohung führen.²⁷

Korruption ist ein sehr häufiges Delikt der OK. Daher ist es für Teile des Expertenteams wichtig, dass möglichst viele Formen der Korruption einen Straftatbestand darstellen. Eine denkbare Option zur Verbesserung des rechtlichen Dispositivs gegen die Korruption sei die Einführung des Straftatbestands der missbräuchlichen Einflussnahme in das Strafgesetzbuch. Die Schweiz hat diesbezüglich 2005 bei der Übernahme des Strafrechtsübereinkommens über Korruption²⁸ einen Vorbehalt gegenüber dem Artikel 12 zur missbräuchlichen Einflussnahme angebracht. Ein Widerruf dieses Vorbehalts sollte daher in Betracht gezogen werden, um gegen diese spezifische Form von korrupten Handlungen ermitteln zu können.

Die Forderung nach einer Umkehr der Beweislast bei Einziehungen ist nicht weiter substantiiert worden. Immerhin können gemäss Art. 72 StGB bereits heute Vermögenswerte von kriminellen Organisationen umfassend eingezogen werden. Zudem wird bei Personen, die einer kriminellen Organisation angehören oder diese unterstützen, bis zum Beweis des Gegenteils angenommen, dass deren Vermögen der Verfügungsmacht der kriminellen Organisation unterliegt.

Die Einführung einer Kronzeugenregelung wurde in der Vergangenheit verschiedentlich diskutiert und ist aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, aber auch weil der Nutzen nicht ersichtlich war, abgelehnt worden. Es stellt sich für das Expertenteam die Frage, inwiefern eine solche Kronzeugenregelung bei den in der Schweiz im Vergleich zu bspw. Italien bestehenden geringeren Höchststrafen tatsächlich greifen würde, auch wenn diese beim revidierten Art. 260^{ter} StGB nun auch bei 10 Jahren, bzw. bei Führungspersonen sogar bei 20 Jahren liegen. Mit Art. 260^{ter} Abs. 4 StGB bestünde jedoch bei KO faktisch eine Kronzeugenregelung, mit der die Strafe im Extremfall auf eine Geldstrafe von CHF 1.– reduziert werden könne. Das Instrument des abgekürzten Verfahrens habe ebenfalls eine Wirkung, die in eine ähnliche Richtung geht. Es wäre gemäss einem Experten sicherlich sinnvoll, dass sich die schweizerischen Behörden über die Erfahrungen, die im Ausland in der Zwischenzeit mit diesem Instrument gemacht worden sind, informieren.

Das Expertenteam ist der Meinung, dass die Regelungen bezüglich geheimer Überwachungen gemäss Art. 269ff. StPO regelmässig überprüft werden sollen, insbesondere auf technischer Ebene (Verordnung), damit die Überwachung mit der rasanten technologischen Entwicklung Schritt halten könne. Es müsse Aufgabe des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF) sein, die Anliegen der Strafverfolgungsbehörden auf ihre technische Machbarkeit hin zu überprüfen und die rechtlichen Reglementierungen möglichst technologie-neutral zu formulieren.²⁹

²⁷ Mit Ausnahme von Fällen, bei denen sich das Unrecht der Tathandlung in einer nachgewiesenen Einzeltat erschöpft, wie bei der qualifizierten Geldwäscherei nach Art. 305bis Ziff. 2 Bst. a StGB. Vgl. Botschaft zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität vom 14.09.2018, <https://www.fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2018-2301-de-doc>, zuletzt besucht am 31.05.2023

²⁸ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/367/de>, zuletzt besucht am 03.05.2023

²⁹ Vgl. <https://www.li.admin.ch/de/themen/programm-fmu>, zuletzt besucht am 23.05.2023.

Ein Fokus sollte gemäss dem Expertenteam ferner auf saubere Prozeduren bei öffentlichen Beschaffungen gelegt werden, da auf diesem Gebiet vielerlei Aktivitäten des organisierten Verbrechens vermutet werden. Der Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens ist gegenüber Aktivitäten von OK sehr exponiert. Insofern sind für das Expertenteam Massnahmen in diesem Bereich zu begrüssen. Aktuelle politische Diskussionen rund um das italienische Anti-Mafia-Zertifikat³⁰ zeigen dabei mögliche Instrumente auf, wie auch in der Schweiz im öffentlichen Beschaffungswesen OK-Aktivitäten bekämpft werden können.

3.3.4 Handlungsempfehlungen des externen Expertenteams zur Repression

Das externe Expertenteam gibt zuhanden des EJPD zur Repression folgende Handlungsempfehlungen ab:

9. Erhöhung der personellen und materiellen Ressourcen in Strafverfolgungsbehörden, welche spezifisch für die Bekämpfung der OK eingesetzt werden.
10. Konkretisierung der Strategie des EJPD zur Bekämpfung der OK zusammen mit den Bundes- und Kantonsbehörden (sowohl Strafverfolgungs- als auch zivile Behörden). Fokus auf bekannte Deliktfelder und -muster (z.B. Betäubungsmittelhandel, Konkursreiterei, Menschenhandel).
11. Einholen von Informationen über die Erfahrung mit der Kronzeugenregelung im Ausland. Evaluation von Fällen in der Schweiz, in denen eine Kronzeugenregelung von Nutzen gewesen wäre.
12. Evaluation des Zeugenschutzkonzepts aufgrund der gemachten Erfahrungen.
13. Korruptionsbekämpfung: Einführung einer Whistleblower-Stelle für den privaten Sektor, analog der bestehenden Meldestelle für die Bundesverwaltung, bundesnahe Betriebe oder Subventionsempfängern.³¹
14. Prüfen einer Einführung des Straftatbestands der missbräuchlichen Einflussnahme in das Strafbuch, bzw. Widerruf des Vorbehalts der Schweiz gegenüber Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption.
15. Prüfen von Verbesserungen im Bereich der StPO (v.a. Teilnahmerechte, Siegelung, Überwachungsmassnahmen) und des IRSG (v.a. passive Rechtshilfe).
16. Prüfen einer Neureglung der Zuständigkeitsordnung zwischen Strafverfolgung durch Bundes- und kantonale Behörden (Art. 24 StPO) und zugleich Prüfen verstärkter operativer Zusammenarbeit unter Kantonen und zwischen Kantonen und Bund (bspw. regionale Zentren für die Bekämpfung bestimmter Deliktsformen).

³⁰ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223658>, zuletzt besucht am 03.05.2023

³¹ <https://www.efk.admin.ch/de/whistleblowing-d.html>, zuletzt besucht am 03.05.2023

3.4 Prävention: Sensibilisierung aller Behörden

Die präventiven Massnahmen der Kriminalitätsbekämpfungsstrategie von fedpol zur Bekämpfung der OK sind wie folgt definiert:

- Mit Präventions-, Weiterbildungs- und Sensibilisierungsprogrammen werden Behörden von Bund und Kantonen sowie private Risikogruppen aufgeklärt und instruiert.
- Exponenten der OK werden wegen Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit von der Schweiz ferngehalten oder ausgewiesen und in den polizeilichen Informationssystemen ausgeschrieben.³²

Unter dem Gesichtspunkt Prävention wurden die Teilnehmenden gefragt, ob die Mitarbeitenden sensibilisiert seien über die Aktivitäten der OK, ob die Behörden diesbezüglich Unterstützungsbedarf hätten und in welcher Form präventiven Sensibilisierungsmassnahmen von Nutzen wären. Gefragt wurde auch nach Optimierungspotential bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

3.4.1 Auswertung Strafverfolgungs- und zivile Behörden

Die Freitextantworten ähneln denen, welche zum Informationsaustausch gegeben wurden: Es sei schwierig, bei Verdacht auf OK die richtige Ansprechstelle zu finden. Zudem bestehe Unklarheit darüber, welche Dokumente in solchen Fällen eingereicht werden müssen, ohne dabei gegen Datenschutzrichtlinien zu verstossen.

Auf die Frage an Mitarbeitende von Strafverfolgungsbehörden, ob Unterstützungsbedarf bei der Sensibilisierungsarbeit bestehe, antwortet mehr als die Hälfte mit ja oder eher ja. Bei den zivilen Behörden sind es mit knapp 60% noch mehr. Bei den gewünschten Unterstützungsmaßnahmen stehen Schulungen und schriftliche Informationsunterlagen klar im Vordergrund.

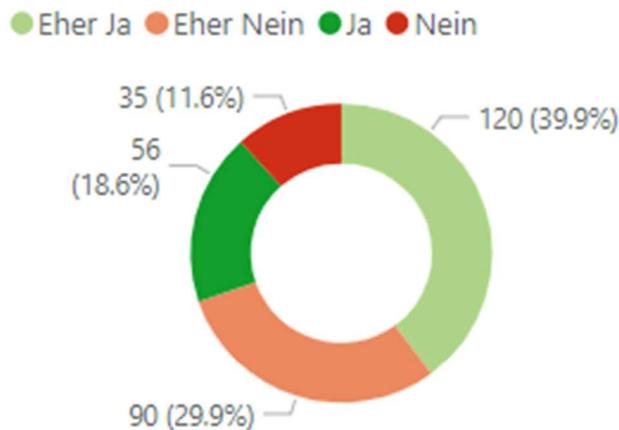
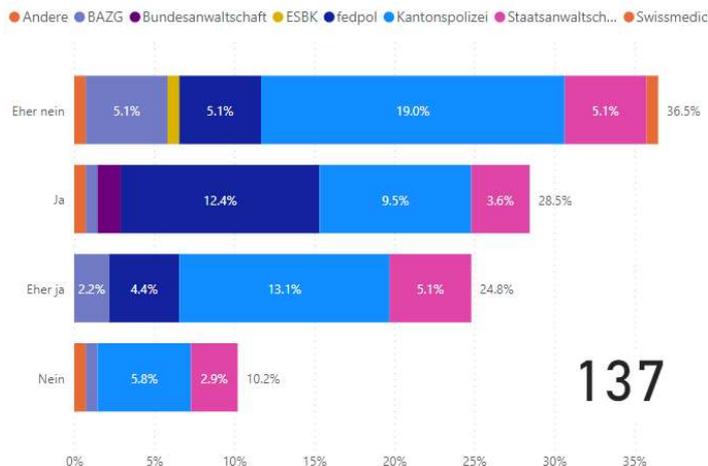


Abbildung 31 Zivile Behörden: Besteht in Ihrer Behörde Bedarf an Unterstützung für Präventionsarbeit im Bereich der organisierten Kriminalität?

³² <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-d.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-d.pdf>, zuletzt besucht am 03.05.2023.



137

Abbildung 32 Strafverfolgungsbehörden: Besteht bei Ihrer Behörde Sensibilisierungsbedarf für Präventionsarbeit in der Bekämpfung organisierter Kriminalität? (Anzahl eingegangene Antworten: 137)

3.4.2 Interpretation: Grosser Bedarf an Präventionsarbeit

Dass mehr als die Hälfte aller Behördenmitglieder der Meinung ist, dass bei OK Präventionsbedarf besteht, zeigt, dass das Phänomen OK für immer noch sehr viele Akteure unklar definiert und seine Erscheinungsformen ambivalent sind. Das Expertenteam ist der Meinung, dass dieser Ball aufgenommen werden sollte, indem die Konturen dieser Kriminalitätsform konkreter umschrieben und die vielen Gesichter von OK sichtbar gemacht werden. Hier besteht ein starker Konnex zum kooperativen Teil unter Kapitel 3.2, denn ein funktionierender und regelmässiger Informationsaustausch zwischen allen involvierten Behörden führt zu einer Sensibilisierung aller Beteiligten.

3.4.3 Handlungsempfehlungen des externen Expertenteams zur Prävention

Das externe Expertenteam gibt zuhanden des EJPD zur Prävention folgende Handlungsempfehlungen ab:

17. Verabschiedung und Etablierung einer nationalen Präventionsstrategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.
18. Verstärkte Sensibilisierung aller Behörden auf Aktivitäten und Praktiken der OK. Dabei spielt ein reibungsloser und zeitnaher Informationsaustausch zwischen allen Behörden (mit oder ohne Strafverfolgungskompetenzen) eine zentrale Rolle (vgl. Handlungsempfehlungen in Kapitel 3.2.6 Kooperation).
19. Etablierung von festen Austauschgefässen mit ausländischen Partnerbehörden, um eine transnationale Perspektive auf das Phänomen OK zu erarbeiten.
20. Entwicklung einer Rechtsgrundlage für Finanzhilfen im präventiven Kampf gegen OK (beispielsweise für die Förderung eines Marktes von Agrarprodukten, die nicht in mafiösen Strukturen produziert wurden).

4 Fazit

Die Umfrageresultate zeigen klar auf, dass die Betroffenheit der Behörden von OK in der Schweiz hoch ist. Dies wird ausnahmslos von allen befragten Behördengruppen bestätigt.

Gestützt auf die Auswertung und Interpretation der Umfrageergebnisse hat das externe Expertenteam verschiedene Handlungsempfehlungen formuliert. Um der OK mit einem funktionierenden und umfassenden Abwehrdispositiv zu begegnen, müssen nach Meinung des externen Expertenteam in allen Bereichen die festgestellten Mängel angegangen werden. Sei es in der Kooperation (Erkennen), der Repression (Ermitteln) oder in der Prävention (Sensibilisieren). Dies erfordert in erster Linie eine gemeinsame und ganzheitliche Strategie aller Beteiligten zur Bekämpfung der OK sowie eine Erhöhung der personellen und materiellen Ressourcen.

Dem externen Expertenteam scheint es wichtig, dass sich die Strafverfolgungsbehörden auf eine klare Strategie und eine Arbeitsdefinition von OK festlegen. OK ist ein Phänomen mit einer komplexen und unklaren Kontur, deren Bekämpfung die Behörden vor grosse Herausforderungen stellt. Zudem geschehen typische OK-Aktivitäten meist im Geheimen, sie werden erst ersichtlich, wenn man aktiv ermittelt. Die Strategie soll unter anderem darin bestehen, dass die Rechtshilfe für ausländische Behörden (passive Rechtshilfe) möglichst effizient erfolgt. Im Inland sollte sich die Ermittlungstätigkeit vor allem auf Vorgänge, Delikte und Handlungsmuster fokussieren, die typischerweise von Akteuren der organisierten Kriminalität begangen werden (Auffälligkeiten bei öffentlichen Beschaffungen, Drogenhandel, Geldwäscherei, Menschenhandel, Konkursdelikte etc.).

Eine solche ganzheitliche Strategie könnte nach Meinung der externen Experten auch helfen, die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den Behörden – und nicht nur den Strafverfolgungsbehörden – noch effizienter auszugestalten. Laut dem Expertenteam sei die Zusammenarbeit der Behörden heute – auch wegen der föderalen Struktur der Strafverfolgung – nicht optimal organisiert. Es gehe einerseits darum, die Ansprechstellen und den Meldeprozess bereits bei einem Verdacht auf OK (und nicht erst bei einem Beweis) genauer zu bestimmen. Vor allem aber müssten die kantonalen Informationssysteme besser miteinander verbunden werden. Ein besonderer Blick müsse hier auf die jeweiligen datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelegt werden.

Ein weiterer wichtiger Schritt für das externe Expertenteam wäre die Etablierung eines gemeinsamen Lagebilds OK, damit vor allem bei den Polizeien und Staatsanwaltschaften ein gemeinsames Verständnis des Problems entsteht. Nur auf dieser Grundlage lassen sich gemeinsame Lösungen erarbeiten.

Ein effizienter Informationsaustausch setzt auch voraus, dass an Informations- und Schulungsveranstaltungen aufgezeigt wird, welche Vorgänge und Sachverhalte auf Aktivitäten des organisierten Verbrechens hinweisen können und welche rechtlichen Bestimmungen bei einer Meldung zu beachten sind. Es erscheint für das Expertenteam zweckmässig, dass fedpol und die kantonalen Strafverfolgungsbehörden die Formate für solche Veranstaltungen definieren. Eine gute Grundlage kann dabei das Lagebild von fedpol bilden.

Hingegen scheint für das externe Expertenteam eine Änderung der materiellen Rechtsgrundlagen nicht vorrangig. Eine Überarbeitung des kürzlich revidierten Art. 260^{ter} StGB etwa nach dem Vorbild des *Codice penale italiano* wäre wenig hilfreich. OK als Ganzes könne nicht alleine mit einer Strafnorm erfasst werden. Hingegen sollten nach Ansicht des externen Expertenteams die Bestimmungen des Strafprozessrechts und der Rechtshilfe auf ihre Tauglichkeit zur Bekämpfung von OK überprüft werden. Ob für einen effizienten Informationsaustausch unter den Behörden noch weitere Meldepflichten und -rechte verankert werden müssten, sollte noch näher geprüft werden. Insbesondere mit Melderechten könnten aus Sicht des externen Expertenteams bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigt und der Informationsfluss unter den Behörden verbessert werden.

Eine Kronzeugenregelung sollte laut dem externen Expertenteam nur dann eingeführt werden, wenn aufgrund der Erfahrungen im Ausland, vor allem aber anhand konkreter Beispiele in der Schweiz aufgezeigt werden kann, dass eine solche Regelung tatsächlich einen Nutzen für die Ermittlungstätigkeit bringt.

5 Anhang

Liste der Handlungsempfehlungen des externen Expertenteams

Kooperation

1. Schaffung – soweit nötig – einer klaren Rechtsgrundlage für einen Informationsaustausch in Sachen OK unter den Strafverfolgungsbehörden und allenfalls auch mit zivilen Behörden.
2. Erstellung und Aufbereitung von Informationsmaterial zur Frage, welche Vorkommnisse und Indizien in den verschiedenen Behördenbereichen auf OK schliessen lassen.
3. Schaffung einer schweizweiten Plattform zur OK, zu welcher die Strafverfolgungsbehörden und allenfalls weitere Behörden Zugang haben. Die zur Verfügung gestellten Inhalte müssen dabei spezifisch auf die verschiedenen Akteure ausgerichtet sein.
4. Prüfung eines formellen Melderechts auch für zivile Behörden im Zentralstellengesetz.
5. Definition von Ansprechstellen bei Verdacht auf OK-Aktivitäten.
6. Durchführung von schweizweiten Informations- und Schulungsveranstaltungen, sei es durch Bundesbehörden oder die Behörden eines Kantons. Mit COC wurden solche präventiven Massnahmen bereits initialisiert und sollen fortgeführt werden.
7. Ratifikation des Abkommens Nr. 100 des Europarates über die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit.
8. Verbesserung der Informationslage über OK (Phänomene und Gruppierungen) in der Schweiz, bspw. durch Weiterentwicklung des bestehenden OK-Lagebilds von fedpol oder durch weiterführende Dunkelfeldstudien.

Repression

9. Erhöhung der personellen und materiellen Ressourcen in Strafverfolgungsbehörden, welche spezifisch für die Bekämpfung der OK eingesetzt werden.
10. Konkretisierung der Strategie des EJPD zur Bekämpfung der OK zusammen mit den Bundes- und Kantonsbehörden (sowohl Strafverfolgungs- als auch zivile Behörden). Fokus auf bekannte Deliktfelder und -muster (z.B. Betäubungsmittelhandel, Konkursreiterei, Menschenhandel).
11. Einholen von Informationen über die Erfahrung mit der Kronzeugenregelung im Ausland. Evaluation von Fällen in der Schweiz, in denen eine Kronzeugenregelung von Nutzen gewesen wäre.
12. Evaluation des Zeugenschutzkonzepts aufgrund der gemachten Erfahrungen.
13. Korruptionsbekämpfung: Einführung einer Whistleblower-Stelle für den privaten Sektor, analog der bestehenden Meldestelle für die Bundesverwaltung, bundesnahe Betriebe oder Subventionsempfängern.
14. Prüfen einer Einführung des Straftatbestands der missbräuchlichen Einflussnahme in das Strafgesetzbuch, bzw. Widerruf des Vorbehalts der Schweiz gegenüber Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption.
15. Prüfen von Verbesserungen im Bereich der StPO (v.a. Teilnahmerechte, Siegelung, Überwachungsmassnahmen) und des IRSG (v.a. passive Rechtshilfe).
16. Prüfen einer Neureglung der Zuständigkeitsordnung zwischen Strafverfolgung durch Bundes- und kantonale Behörden (Art. 24 StPO) und zugleich Prüfen verstärkter operativer Zusammenarbeit unter Kantonen und zwischen Kantonen und Bund (bspw. regionale Zentren für die Bekämpfung bestimmter Deliktsformen).

Prävention

17. Verabschiedung und Etablierung einer nationalen Präventionsstrategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.
18. Verstärkte Sensibilisierung aller Behörden auf Aktivitäten und Praktiken der OK. Dabei spielt ein reibungsloser und zeitnaher Informationsaustausch zwischen allen Behörden (mit oder ohne Strafverfolgungskompetenzen) eine zentrale Rolle (vgl. Handlungsempfehlungen in Kapitel 3.2.6 Kooperation).
19. Etablierung von festen Austauschgefässen mit ausländischen Partnerbehörden, um eine transnationale Perspektive auf das Phänomen OK zu erarbeiten.
20. Entwicklung einer Rechtsgrundlage für Finanzhilfen im präventiven Kampf gegen OK (beispielsweise für die Förderung eines Marktes von Agrarprodukten, die nicht in mafiösen Strukturen produziert wurden)