



UNIVERSITÄT
BERN

Organisation der Bekämpfung von Cyberkriminalität dargestellt am Beispiel von Appenzell Ausserrhoden

Analyse und Empfehlungen

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstr. 1
3001 Bern

Verfasser: **Michael Friedli**
aus Wynigen (BE)
Goethestr. 54
9008 St. Gallen

St. Gallen, 27. September 2019

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Zusammenfassung

Cyberkriminalität gehört aktuell zu den grössten Herausforderungen für kantonale und nationale Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz (Gyarmati, 2019, S. 86). Althergebrachte föderalistische Denkmuster und Organisationsstrukturen stehen im Widerspruch zu Verbrechen, die virtuell und über nationale Grenzen hinweg begangen werden. Für die Strafverfolger heisst dies einerseits, mit dem technischen Fortschritt mitzuhalten und in die Ausbildung zu investieren. Andererseits sind die polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Tätigkeiten im frühestmöglichen Verfahrensstadium aufeinander abzustimmen, um die Cyberkriminalität über kantonale und nationale Grenzen hinweg effizient und wirkungsvoll zu bekämpfen. Dafür braucht es organisatorische Anpassungen. Ziel dieser Arbeit war es zu evaluieren, *welche Organisationsformen existieren und geeignet sind, um Cyberkriminalität aus Sicht der Strafverfolgung möglichst effizient und effektiv zu bekämpfen* und daraus Handlungsanleitungen zu definieren. Dazu wurden erstens alle 26 kantonalen Staatsanwaltschaften mithilfe eines strukturierten Fragebogens befragt (Rücklaufquote: 77 Prozent) sowie zweitens mit Vertretern der Kantone Zürich, St. Gallen, Basel-Landschaft und Schwyz qualitative Interviews geführt. Die Ergebnisse zeigen im Wesentlichen, dass sich alle Kantone, die sich an der Befragung beteiligt haben, mit Cyberkriminalität befassen und die genannten vier Kantone ihre Organisationsstrukturen an die neuen Formen der Cyberkriminalität angepasst haben bzw. weit fortgeschritten sind. Als besonders wirkungsvoll erweist sich bis anhin die Gründung von Kompetenzzentren, bestehend aus Spezialisten der Polizei und Staatsanwaltschaft. Durch die gewonnene räumliche Nähe der beiden Organisationen entstehen neuartige, prozessgeleitete Zusammenarbeitsformen, welche dazu beitragen, die Komplexität im Bereich der Cyberkriminalität erfolgreich zu bewältigen. Diese räumliche Nähe ist in kleinen Kantonen wie beispielsweise Appenzell Ausserrhoden in der Regel bereits vorhanden, was eine vereinfachte Kooperation ermöglicht.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Inhaltsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1. Einleitung	1
1.1. Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2. Zielsetzung der Arbeit	2
1.3. Begriff Cyberkriminalität und thematische Abgrenzung	3
1.4. Methodisches Vorgehen	4
1.5. Aufbau der Arbeit	5
2. Organisation und Organisationsmodelle	5
2.1. Definition Organisation	5
2.2. Institutionaler Organisationsbegriff	6
2.3. Funktionaler Organisationsbegriff	6
2.4. Instrumentaler Organisationsbegriff	7
2.5. Aufbau- und Ablauforganisation	8
2.6. Organisationsmodelle	9
2.6.1. Funktionale Organisation	9
2.6.2. Divisionale Organisation	10
2.6.3. Matrixorganisation	10
2.6.4. Prozessorganisation	11
2.6.5. Netzwerkorganisationen: virtuelle Organisation	12
2.6.6. Team-Organisation (Ausschuss / Prozessteam)	13
2.6.7. Überblick über die Organisationsformen	14
2.7. Bestimmung der passenden Organisationsform	15
2.7.1. Aufgaben- und Prozessanalyse	15
2.7.2. Nutzwertanalyse	16
3. Befragungen	20
3.1. Explorative Befragung der kantonalen Staatsanwaltschaften	20
3.2. Qualitative Befragung	26
3.2.1. Vorgehen und Auswahl der Kantone	26

3.2.2. Ergebnisse.....	27
4. Diskussion.....	36
4.1. Interpretation der Ergebnisse.....	36
5. Vergleich der organisatorischen Alternativen.....	43
5.1. Nutzwertanalyse.....	43
5.2. Punktebewertung.....	44
6. Implikationen für die Praxis.....	47
7. Schlussfolgerungen und Ausblick.....	49
Literaturverzeichnis.....	51
Anhang A Fragebogen an die 26 kantonalen Staatsanwaltschaften.....	A-1
Anhang B Auswertung des Fragebogens an die 26 kantonalen Staatsanwaltschaften.....	B-1
Anhang C Interviewleitfaden für die qualitativen Interviews.....	C-1
Anhang D Nutzwertanalyse.....	D-1
Anhang E Namensliste der befragten leitenden Cyberstaatsanwälte und Interviewtermine.....	E-1
Selbständigkeitserklärung.....	X
Über den Autor.....	XI

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Arten von Teams (Thommen, 2016, S. 727)	14
Tabelle 2: Gegenüberstellung der Organisationsformen (eigene Darstellung in Anlehnung an Thommen, 2016, S. 729).....	14
Tabelle 3: Kriterien zur Effizienzbewertung von alternativen Organisationsformen (eigene Darstellung in Anlehnung an Thom & Wenger, 2010, S. 143-144 und Grundei & Becker, 2009, S. 120-124).....	18
Tabelle 4: Auswertungen der Antworten zu Frage 5 der explorativen Befragung	23
Tabelle 5: Auswertungen der Antworten zu Frage 6 der explorativen Befragung	24
Tabelle 6: Auswertung der Antworten zur Frage 7 der explorativen Befragung	25
Tabelle 7: Organisatorische Eckpunkte der vier qualitativ befragten Staatsanwaltschaften (Quelle: qualitative Interviews)	40
Tabelle 8: Organisationsformen: Alternativen für Nutzwertanalyse (eigene Darstellung in Anlehnung an Ziff. 2.6.)	43
Tabelle 9: Punktebewertung von vier organisatorischen Alternativen	45

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Kategorisierung von Organisationsbegriffen (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 1).....	6
Abb. 2: Funktionale Organisation (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 264).....	9
Abb. 3: Organigramm der Staatsanwaltschaft Zürich (eigene Darstellung in Anlehnung an die Erläuterungen von Stephan Walder und Kanton Zürich, ohne Datum)	32
Abb. 4: Organigramm der Staatsanwaltschaft St. Gallen (in Anlehnung an die Erläuterungen von Daniel Burgermeister sowie Staatsanwaltschaft St. Gallen, ohne Datum)	33
Abb. 5: Organigramm der Staatsanwaltschaft Basel-Land (Quelle: Kanton Basel-Landschaft, ohne Datum).	34
Abb. 6: Organigramm der Staatsanwaltschaft Schwyz (eigene Darstellung in Anlehnung an Kanton Schwyz, ohne Datum).	35

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BüPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
BS	Basel-Stadt
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
et al.	und andere
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
ff.	folgende
FR	Freiburg
GL	Glarus
GR	Graubünden
IT	Informationstechnik
i.Ue.	im Uechtland
Kapo	Kantonspolizei
lic. iur.	Lizentiat in Rechtswissenschaft
LU	Luzern
Melani	Melde- und Analysestelle Informationssicherung des Bundes
Mio.	Million
MLaw	Master of Laws
MP	ministère public
NCS	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken
OW	Obwalden
S.	Seite

SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SPoC	Single Point of Contact
SR	Systematische Rechtssammlung des schweizerischen Bundesrechts
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0)
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
UR	Uri
VD	Waadt
vgl.	vergleiche
VS	Wallis
z.B.	zum Beispiel
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Problemstellung

„Die besten Ergebnisse erzielt man durch Kooperation. Es braucht ein Verständnis für die Musik und den Willen, an dieser Reise teilzunehmen“ (Paavo Järvi, Dirigent).¹

Cyber- bzw. Internetkriminalität² und deren Bekämpfung sind weltweit aktuell und stehen auch in der Schweiz und in den Kantonen weit oben auf der politischen Agenda. Die Urheber von Cyberkriminalität orientieren sich nicht an Kantons- oder Landesgrenzen, sie agieren schnell und passen sich laufend der neusten Technik an. Eine wirkungsvolle Bekämpfung ist daher nur im Verbund mit allen schweizerischen Strafverfolgungsbehörden möglich. „Ziel der Strafverfolgung ist es, die schweizweite Durchsetzung des nationalen Rechts im Cyberraum gemeinsam zu fördern“ (Bundesanwaltschaft, 2019, S. 8).

Am 18. April 2018 hat der Bundesrat die *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018 bis 2022* erneuert und verabschiedet (Bundesrat, 2018). Im April 2019 schlug Finanzminister Ueli Maurer dem Bundesrat 67 zusätzliche Stellen zur Umsetzung der nationalen Cyberstrategie (NCS) vor (Mäder, 20. April 2019, S. 17). Die Bekämpfung der Verbrechen im Internet stellt die föderalen Strukturen der Schweizer Strafverfolgungsbehörden vor grosse Herausforderungen (Bundesamt für Polizei, 2019, S. 1). Die Bundesanwaltschaft hat daher im Sommer 2018 in Absprache mit der Schweizerischen Konferenz der Staatsanwälte³, des Polizeikommandantenverbandes und des Bundesamtes für Polizei (fedpol) ein sogenanntes *Cyberboard* errichtet; die operative Tätigkeit wurde durch das Modul Cyber-Case aufgenommen (Bundesanwaltschaft, 2019, S. 17). Gemäss Tätigkeitsbericht 2018 der Bundesanwaltschaft (S. 17) sind dessen Mitglieder (Staatsanwälte, Polizisten von Bund und Kantonen sowie Vertreter der Melde- und Analysestelle Informationssicherung des Bundes [Melani] und der Prävention) bereits 2018 viermal zusammengekommen. Vorerst geht es um den gemeinsamen Austausch und die Absprache in komplexen Fällen. Das strategische Ziel der Beteiligten lautet mittel- bis langfristig, zwei bis drei regionale Zentren zur Bekämpfung von Cyberkriminalität aufzubauen. Aktuell gebe es zu wenige Personen in den Strafverfolgungsbehörden mit Fachwissen in diesem Bereich. Zudem erschienen die föderalen Strukturen nicht angemessen, um die relativ neuartige Kriminalität zu bekämpfen (Stäubli, 20. April 2018). „Man könnte etwas salopp sagen, wir bekämpfen die Kriminalität des 21. Jahrhunderts mit einer Organisation des 19. Jahrhunderts“, wird Bundesanwalt Michael

¹ NZZ-Sonderbeilage zum Luzern Festival, 20. Juli 2019, S. 16.

² Zum Begriff siehe Ziff. 1.3.

³ Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt; die Angaben beziehen sich jedoch auf Angehörige beider Geschlechter.

Lauber anlässlich der Präsentation des Tätigkeitsberichts 2017 der Bundesanwaltschaft im Tagesanzeiger zitiert (Stäuble, 20. April 2018).

Im Grundsatz sind sich alle Beteiligten einig darüber, dass die Bekämpfung der Cyberkriminalität koordiniert erfolgen muss (Bundesamt für Polizei, 2019, S. 1). Erfahrungsgemäss dürften sich jedoch beim Aufbau von konkreten überregionalen Strukturen zur Umsetzung einer effizienten und effektiven Bekämpfung von Cyberkriminalität grosse Herausforderungen stellen. Ob und in welcher Zeitspanne die angestrebten regionalen Zentren realisiert werden, ist offen. Letztlich geht es um die Abgabe von kantonalen Kompetenzen und die Finanzierung (Stäuble, 20. April 2018).

Es stellt sich daher die Frage, wie sich Kantone, insbesondere Kantone mit einer geringen Einwohner- bzw. Fallzahl, in den kommenden Jahren bis zur allfälligen Errichtung der avisierten regionalen Zentren organisieren können, um die Cyberkriminalität trotz beschränkten Mitteln zu bekämpfen. Auf den ersten Blick scheinen grosse Kantone eher in der Lage, eine effektive und effiziente Struktur aufzubauen, um Cyberkriminalität zu bekämpfen. Als Beispiel eines kleinen Kantons steht Appenzell Ausserrhoden. Die Verwaltung besteht aus fünf Departementen. Die Staatsanwaltschaft Appenzell Ausserrhoden gehört zum Departement Inneres und Sicherheit und gliedert sich in die zwei Abteilungen Erwachsenenstrafrecht und Jugendanwaltschaft; beide unterstehen dem Leitenden Staatsanwalt. In der Erwachsenenabteilung arbeiten acht Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und eine Ermittlerin (680 Stellenprozent; Stand September 2019). Bis anhin gibt es intern gewisse Spezialisierungen im Bereich Strassenverkehrsrecht, Opferbefragungen, Tierschutz und Wirtschaftskriminalität. Neu wurde auf Juni 2019 ein Fachbereich Wirtschafts- und Cyberkriminalität gegründet. Dazu wurde eine bereits bestehende 100%-Stelle mit einem neuen Stellenprofil versehen und zusätzliche 150 Stellenprozent für eine (ehemalige polizeiliche) Ermittlerin und eine Assistenzstaatsanwältin geschaffen. Die Ermittlerin wurde in die Organisation der Staatsanwaltschaft integriert. Die künftige Organisation der Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei betreffend Bekämpfung der Cyberkriminalität ist noch nicht geregelt. Die Reorganisation wurde durch die Pensionierung eines Staatsanwaltes ohne Spezialisierung begünstigt.⁴

1.2. Zielsetzung der Arbeit

Cyberkriminalität wird die kantonalen Strafverfolgungsbehörden unabhängig von überregionalen oder Bundeslösungen auch künftig beschäftigen (Gyarmati, 2019, S. 86). Einige kantonale Strafverfolgungsbehörden haben ihre Strukturen bereits angepasst, um das Phänomen Cyberkriminalität möglichst wirksam bekämpfen zu können (Bundesanwaltschaft, 2019, S. 8 und S. 17). Vor dem Hintergrund der neuen strategischen Zielsetzungen (effektive Bekämpfung

⁴ Der Autor leitet die Jugendanwaltschaft in Appenzell Ausserrhoden und ist damit Teil der Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft. Die Aussagen zur Organisation bzw. Stellendotation der Staatsanwaltschaft beruhen auf internen Papieren sowie auf Angaben im Staatskalender (Kanton Appenzell Ausserrhoden, ohne Datum).

fung von Cyberkriminalität) ist für Thom und Ritz eine regelmässige Überprüfung der Organisationsstrukturen zwingend erforderlich. Mit einer möglichst wirkungsvollen und effizienten Ausrichtung der Kerngeschäfte auf die strategischen Zielsetzungen und der damit verbundenen Anpassungen der Strukturen wird gemäss den Autoren zudem ein unnötiges Anwachsen der Institutionen verhindert (2017, S. 213). Das Phänomen Cyberkriminalität zwingt die Strafverfolgungsbehörden zusammengefasst dazu, sich neu organisieren. Um es mit Bundesanwalt Michael Lauber zu sagen: „Man muss den Föderalismus in diesem Bereich neu erfinden, damit er Bestand haben kann.“ Und mittelfristig werde dies Geld kosten, so Lauber in einem Artikel des Tagesanzeigers (Stäuble, 20. April 2018).

Ziel dieser Masterarbeit ist es, Handlungsanleitungen für kantonale Strafverfolgungsbehörden zum Aufbau einer schlagkräftigen Organisation zu definieren. Daraus ergibt sich die Fragestellung: *Welche Organisationsformen gibt es, um Cyberkriminalität aus Sicht der Strafverfolgung möglichst effizient und effektiv zu bekämpfen?*

1.3. Begriff Cyberkriminalität und thematische Abgrenzung

Cyberkriminalität beinhaltet nebst klassischen Straftatbeständen wie Betrug oder Pornografie insbesondere Angriffe auf kritische Infrastruktur wie Spitäler und Energieversorger oder Spionagetätigkeiten bzw. die Verbreitung von gestohlenen oder manipulierten Informationen zu Desinformation oder Propagandazwecken (Bundesrat, 2018, S. 2). Ein von der Rechtsordnung klar definierter Begriff Cyberkriminalität bzw. Cybercrime existiert nicht (Klett & Stirnimann, 2017, S. 9). „[Das] Internet [ist] in den Gesetzen noch nicht angekommen“, sagt dazu der Leiter des Zürcher Kompetenzzentrums Cybercrime, Staatsanwalt Stephan Walder im Jahresbericht 2018 der Staatsanwaltschaft Zürich (2019, S. 8).

Aufgrund der thematischen Ausgangslage der vorliegenden Arbeit (organisatorische Bewältigung von Cyberkriminalität) kann keine vertiefte Auseinandersetzung mit den sich noch im Fluss befindenden Definitionen stattfinden. Die folgende Definition gibt einen Überblick, was unter Cyberkriminalität verstanden wird:

Cyberkriminalität ist eine Form der Kriminalität, die digitale Instrumente für ihre Zwecke nutzt. Sie umfasst sowohl Vergehen, die mittels Internet-Technologie begangen werden (technische Komponente, z.B. Malware, Trojaner), als auch solche, die das Internet als Kommunikationsmittel oder zum Speichern von illegalen Inhalten nutzen (soziale Komponente, z.B. Betrug) (Bundesamt für Polizei, 2019, S. 25).

Von Cyberkriminalität im *engeren Sinne* spricht man, wenn die Tatbestandsmerkmale der Normen im Schweizerischen Strafgesetzbuch erfüllt sind: beispielsweise „unbefugte Datenbeschaffung“ (Art. 143 StGB), „unbefugtes Eindringen in ein Datenverarbeitungssystem“ (Art. 143^{bis} StGB) sowie „betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage“ (Art. 147 StGB). „Zu Cyberkriminalität im *weiteren Sinne* zählen Straftaten, zu deren Durchführung in

einer ihrer Phasen ein elektronisches Datenverarbeitungssystem genutzt wird.“ Dazu zählen beispielsweise Cybermobbing oder Verbreitung von Pornografie. (Gyarmati, 2019, S. 87-88).

In der vorliegenden Masterarbeit geht es darum aufzuzeigen, mit welchen Organisationsstrukturen die kantonalen Strafverfolgungsbehörden die Urheber von Cyberkriminalität möglichst effektiv und effizient verfolgen können, damit sich im Internet kein rechtsfreier Raum etabliert. Hingegen ist es nicht Ziel dieser Arbeit, die Aufgaben einer Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit Cyberkriminalität zu analysieren oder zu gruppieren (vgl. Kosiol, 1976, S. 49) bzw. eine Organisationsentwicklung (vgl. Schulte-Zurhausen, 2014, S. 5) durchzuführen.

1.4. Methodisches Vorgehen

Eine Literaturanalyse liefert den theoretischen Unterbau zu etablierten Organisationsformen. Mit Hilfe einer Dokumentenanalyse wird versucht, das Phänomen Cyberkriminalität und dessen aktuelle Bedeutung für die Staatsanwaltschaften in der Schweiz darzustellen. Exemplarisch wird dabei die Situation der Staatsanwaltschaft im Kanton Appenzell Ausserrhoden beleuchtet.

Eine explorative Befragung aller kantonalen Staatsanwaltschaften mittels Fragebogen soll weiter aufzeigen, welche organisatorischen Strukturen die kantonalen Strafverfolgungsbehörden bereits geschaffen haben oder im Begriff sind umzusetzen. Aufgrund der eingegangenen Antworten (Anhang B) wurden vier thematisch und organisatorisch führende Kantone (Zürich, St. Gallen, Basel-Landschaft und Schwyz) ausgewählt. Diese haben ihre Strukturen bereits signifikant angepasst oder nehmen aktuell entsprechende Anstrengungen vor. Mit Hilfe einer qualitativen Befragung, basierend auf einem Interviewleitfaden (Anhang C), soll geklärt werden, wie und weshalb die vier Kantone die Reorganisation durchgeführt haben. Dabei wurden die für den Fachbereich Cyberkriminalität zuständigen Staatsanwälte in den Büros der jeweiligen Staatsanwaltschaft befragt. Die Gespräche wurden audiovisuell aufgenommen, protokolliert und den Befragten zur Autorisierung zugestellt.

Basierend auf den qualitativen Leitfadeninterviews werden schliesslich die in der Praxis gelebten Organisationsstrukturen miteinander verglichen und auf der Grundlage theoretischer Organisationsmodelle analysiert. Schliesslich werden im Hinblick auf eine mögliche Umsetzung in Appenzell Ausserrhoden vier alternative Organisationsmodelle einer Nutzwertanalyse unterzogen. Daraus resultieren Handlungsanleitungen an die genannte, aber auch an andere Staatsanwaltschaften und die Beantwortung der Forschungsfrage, welche Organisationsstrukturen für kantonale Staatsanwaltschaften zur Bekämpfung von Cyberkriminalität geeignet sind.

1.5. Aufbau der Arbeit

In einem ersten Schritt wird der Begriff Organisation mit seinen verschiedenen Facetten erläutert. In einem zweiten Schritt werden verschiedene Organisationsmodelle mit ihren Vor- und Nachteilen summarisch vorgestellt. Drittens wird erläutert, wie verschiedene Organisationsformen einander gegenübergestellt und mithilfe von Effizienzkriterien bewertet werden können (Nutzwertanalyse). Weiter werden die Antworten der explorativen Befragung der kantonalen Staatsanwaltschaften und der qualitativen Befragungen der vier ausgewählten Staatsanwaltschaften ausgewertet und zusammengefasst. Schliesslich werden mithilfe der praxiserprobten Organisationsstrukturen sowie der theoretischen Grundlagen, auf Basis einer Nutzwertanalyse, Handlungsanleitungen zur Bewältigung von Cyberkriminalität an kantonale Staatsanwaltschaften abgeleitet.

2. Organisation und Organisationsmodelle

Im Folgenden wird der Begriff Organisation geklärt und ausgewählte Organisationsformen summarisch dargestellt. Schliesslich wird anhand einer Nutzwertanalyse eine Möglichkeit aufgezeigt, die zu einer Unternehmung bzw. einer Einheit passende Organisationsform zu bestimmen.

2.1. Definition Organisation

„Organisation ist ein schillerndes Gebiet, breit, verbindend und damit ohne klare Grenzen. Es ist einem starken Wandel ausgesetzt und damit wenig fassbar“ (Sulzberger, 2010; S. 5). Für Schreyögg und Geiger (2016, S. 437) ist die Organisationstheorie eine „heterogene Disziplin“, bei der es um unterschiedliche Perspektiven und Theoriegebäude geht, die um Erklärungs- und Gestaltungsrelevanz wetteifern. Diese lassen sich durch unterschiedliche Strömungen und Schulen erklären, die anfangs des 20. Jahrhunderts mit Max Weber (Bürokratie-Ansatz) und Henry Fayol (Administrativer Ansatz) ihren Anfang nahmen. Diese sogenannten klassischen Ansätze der Organisationstheorie wurden in der Folge durch neoklassische und moderne Ansätze ergänzt bzw. weiterentwickelt (Bea & Göbel, 2019, S. 71-220).

Einen Definitionsversuch wagt Simonovich (2005, S. 1): „Organisation ist die zielorientierte und dauerhafte Strukturierung, Regelung und Ordnung von Teilen eines Betriebs sowie deren betrieblichen Aufgaben. Wesentliche Ergebnisse sind eine formale Organisationsstruktur sowie ein sinnvoller Ablauf der zu bewältigenden Aufgaben.“

Aus Sicht von Schulte-Zurhausen (2014, S. 1) weist kaum ein anderer Begriff eine derartige Vielfalt auf wie jener der Organisation. Er ist Bestandteil der Umgangssprache und dessen Bedeutung wird daher auch nicht mehr reflektiert, was dazu führt, dass der Begriff mehrdeutig und nur noch im jeweiligen Kontext klar verständlich wird (vgl. auch Schreyögg & Geiger, 2016, S. 5). Und je nach Untersuchungsaspekt und Betrachtungsebene werden auch in der Wissenschaft unterschiedliche Definitionen formuliert. Die Lehre teilt die mit dem Organisationsbegriff bezeichneten Inhalte jedoch generell in drei Kategorien ein (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 1).

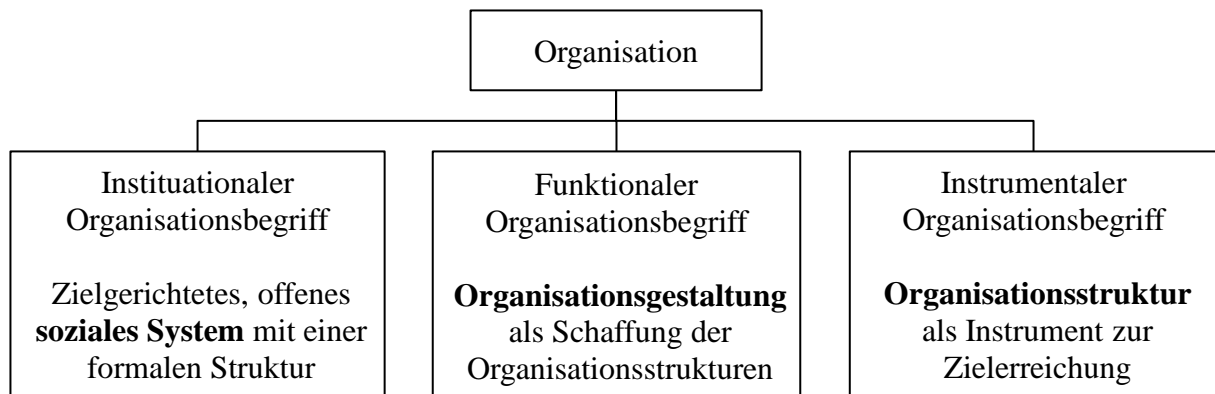


Abb. 1: Kategorisierung von Organisationsbegriffen (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 1)

Im Folgenden wird auf die erwähnten drei Kategorien genauer eingegangen.

2.2. Institutionaler Organisationsbegriff

Die institutionale Sichtweise versteht unter Organisation „ein zielgerichtetes soziales System mit beständigen Grenzen zur Umwelt“ (Thom & Wenger, 2002, S. 17). Mit Hilfe dieses Systems werden die Aktivitäten der beteiligten Mitglieder aufgeteilt und durch Koordination dauerhaft darauf ausgerichtet, die verfolgten Ziele möglichst rational zu erreichen. Die Realisierung dieser Ziele überschreitet die Leistungsfähigkeit eines Einzelnen, die notwendigen Arbeiten sind daher auf mehrere Personen zu verteilen. Dies wiederum bedingt Koordination der Aktivitäten. Arbeitsteilung und Koordination als Voraussetzung zur Erreichung bestimmter Ziele sind demnach der eigentliche Grund für die Bildung von Organisationen. Diese setzen sich mit ihrer Strukturierung von der Umwelt ab, und das ganze organisierte Gebilde wird als Organisation bezeichnet (Bea & Göbel, 2019, S. 28-29; Schulte-Zurhausen, 2014, S. 1-2; Thom & Wenger, 2002, S. 17-18). Die **Kurzformel** für diese Sichtweise auf den Begriff Organisation lautet: „**Das Unternehmen ist eine Organisation**“ (Thommen, 2016, S. 681).

2.3. Funktionaler Organisationsbegriff

„Werden die organisatorischen Regeln verändert, wird die Organisation also im Sinne von ‚organisieren‘ betrachtet, dann liegt die Sichtweise des funktionalen Organisationsbegriffs vor“ (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 4). Mit Organisation ist mit anderen Worten die konkrete

Führungs- bzw. Managementfunktion gemeint. Als Folge der organisatorischen Gestaltung (durch das Organisieren im Sinne einer Funktion) entsteht das organisatorische Regelwerk (Organisationsstruktur) und damit die Organisation im instrumentellen Sinn (Thom & Wenger, 2002, S. 18). „Nach dem funktionalen Verständnis wird Organisation als eine Funktion der Unternehmensführung gesehen, also als eine Aufgabe, die wahrgenommen wird, um die Zweckerfüllung der Unternehmung sicherzustellen“ (Schreyögg & Geiger, 2016, S. 5). Diese Aufgabe wird im Zusammenspiel mit den anderen Managementfunktionen Planung, Personaleinsatz, Führung und Kontrolle wahrgenommen und trägt damit zur Zielerreichung des Unternehmens bei (Thom & Wenger, 2002, S. 18).

Gemäss Schulte-Zurhausen geht es in der Praxis darum, die Organisationsstruktur ständig an neue betriebliche Herausforderungen anzupassen. Es wird als zentrale Aufgabe jeder Führungskraft angesehen, die notwendigen organisatorischen Veränderungen vorzunehmen; diese können nicht generell an Organisationsspezialisten ausgelagert werden (2014, S. 4-5). Vielmehr sind alle Angehörigen des Managements davon betroffen, wenn sich die Strukturen in ihrem Bereich verändern. Die Devise „Veränderung durch Anordnung“ gilt als überholt (Steinmann et al., 2013, S. 435). Die **Kurzformel** für diese Sichtweise auf den Begriff Organisation lautet: „**Das Unternehmen wird organisiert**“ (Thommen, 2016, S. 681).

2.4. Instrumentaler Organisationsbegriff

Beim instrumentalen Organisationsbegriff steht ein Regelsystem im Zentrum, das sich durch das Organisieren (im funktionalen Sinne verstanden) verfestigt hat (Schreyögg & Geiger 2016, S. 5). Für Schulte-Zurhausen (2014, S. 2) beziehen sich diese Regeln „vor allem auf die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen (statische Komponente) und auf die Abwicklung der Arbeitsprozesse zur Leistungserstellung und –verwertung (dynamische Komponente).“ Dabei ist auch der Einsatz von Sachmitteln und der Informationsaustausch festzulegen. In der instrumentalen Sichtweise wird Organisation als Führungsinstrument (Mittel) verstanden, das in Unternehmungen dazu dient, mit dauerhaft festgelegten personenbezogenen Verhaltensregeln und maschinenbezogenen Funktionsregeln die Ziele und Zwecke effizient und effektiv zu erreichen (Thom & Wenger, 2002, S. 17). Der Handlungsspielraum der einzelnen Mitarbeitenden wird dadurch eingeschränkt. Diese verpflichten sich gewöhnlich mit dem Eintritt in eine Unternehmung, sich an die Regeln zu halten; gegenteiliges Verhalten wird regelmässig sanktioniert oder mit dem Ausschluss aus der Organisation verbunden (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 3). Der funktionale Organisationsbegriff ist im deutschsprachigen Raum gemäss Schreyögg und Geiger (2016, S. 5) am profiliertesten durch Gutenberg (1983) ausgearbeitet worden:

Die generelle Regelung ersetzt die fallweise Anordnung, macht sie überflüssig. Überall da, wo betriebliche Vorgänge ein verhältnismässig hohes Mass an Gleichartigkeit und Periodizität aufweisen, wird die Tendenz wirksam, fallweise Regelungen durch generelle Regelungen zu ersetzen. Oder anders ausgedrückt: Die Tendenz zu genel-

len Regelungen nimmt mit abnehmender Variabilität betrieblicher Tatbestände zu (Gutenberg, 1983, S. 239-240).

Gleichzeitig ist es eines der grossen Verdienste von Gutenberg, frühzeitig auf die Möglichkeit einer (ineffizienten) Überorganisation aufmerksam gemacht zu haben: Nicht alle betrieblichen Aufgaben sind beständig und voraussehbar, wie es für eine generelle Regelung erforderlich ist (Gutenberg, 1983, 240-241). Generelle Regelungen werden diesen Ereignissen nicht gerecht und führen zu einer Überorganisation (Schreyögg, 2016, S. 17; Thommen, 2016, S. 700-701). Die **Kurzformel** für diese Sichtweise auf den Begriff der Organisation lautet: „**Das Unternehmen hat eine Organisation**“ (Thommen, 2016, S. 681) oder: „Organisation ist ein von Unternehmen geschaffenes Regelsystem, das zielorientiert als Führungsinstrument eingesetzt wird“ (Bea & Göbel, 2019, S. 28).

2.5. Aufbau- und Ablauforganisation

Im Anschluss an die grundlegende Definierung des Begriffs Organisation gilt es, zwei weitere Begriffe zu klären, die in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre zentral sind: Aufbau- und Ablauforganisation (Prozessorganisation). Gemäss Simonovich (2005, S. 15) stand für viele Theoretiker und Praktiker in der Vergangenheit die „formale Aufbauorganisation als Kern der Organisationslehre“ im Vordergrund. Die betriebswirtschaftliche Organisationslehre als Teildisziplin der Betriebswirtschaftslehre wurde in den Jahren 1930 bis 1970 in Deutschland entwickelt, als sich ein verstärktes Interesse an der Erklärung, Steuerung und Gestaltung betrieblicher Systeme entwickelte (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 13).

- Die **Aufbauorganisation** [Struktur] gliedert das Unternehmen in organisatorische Teileinheiten (Abteilungen, Stellen, Gremien), ordnet ihnen Aufgaben und Kompetenzen zu und sorgt für die Koordination der einzelnen Teileinheiten.
- Gegenstand der **Ablauforganisation** [Prozess] ist der Ablauf des betrieblichen Geschehens, die Ausübung der betrieblichen Funktionen innerhalb der Teileinheiten. Im Mittelpunkt steht hierbei die Arbeit als zielbezogene menschliche Handlung, aber auch die Ausstattung der Teileinheiten mit den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen und Sachmitteln (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 14; vgl. Bea & Göbel, 2019, S. 276-277).

Diese klassische Zweiteilung in Aufbau- und Ablauforganisation hatte Einfluss auf die meisten nachfolgenden Arbeiten auf dem Gebiet der deutschsprachigen betriebswirtschaftlichen Organisationslehre. Diese Aufteilung ist jedoch eher theoretischer denn praktischer Natur: In der Praxis sind aufbau- und ablauforganisatorische Fragen so eng miteinander verbunden, „dass eine isolierte Betrachtung nur selten möglich und deshalb auch wenig nützlich ist“ (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 14). Es kann keine Prozessorganisation ohne aufbauorganisatorische Strukturen geben. Umgekehrt wiederum funktioniert keine Aufbaustruktur ohne geregelten Prozesse (Schmidt & Konz, 2019, S. 5).

2.6. Organisationsmodelle

Im Folgenden werden die in Literatur und Praxis am weitesten verbreiteten Organisationsmodelle summarisch erläutert.

2.6.1. Funktionale Organisation

Bei der funktionalen Organisation stehen die Verrichtungen im Zentrum: Gleichartige Aufgaben werden in organisatorischen Einheiten, sogenannten Funktionen, in der zweiten Hierarchieebene zusammengefasst (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 263-268; Simonovich, 2005, S. 15; Thom & Ritz, 2017, S. 269; Thommen, 2019, S. 711-712).

Als Illustration dient folgendes Beispiel:

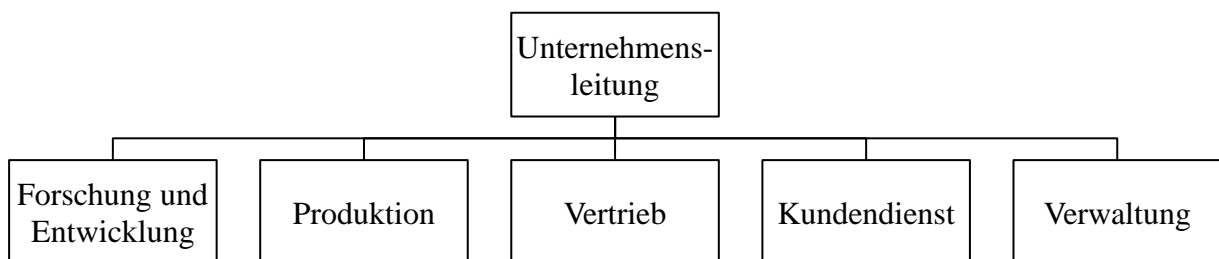


Abb. 2: Funktionale Organisation (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 264)

Tendenziell sind kleine und mittlere sowie vor allem national tätige Unternehmen funktional organisiert. Ausgangspunkt für die Verteilung der Aufgaben ist oft die Aufteilung in einen kaufmännischen und einen technischen Funktionsbereich. Vielfach wird bei einem Wachstum der Unternehmung die ursprüngliche funktionale Gliederung beibehalten. Hingegen werden die einzelnen Funktionsbereiche stärker differenziert (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 264). Für Thommen liegt der ideale Anwendungsbereich von rein funktionalen Organisationsstrukturen bei Unternehmen mit nur einem Produkt oder wenn Massen- bzw. Sortenfertigung im Vordergrund steht. Zudem sollte die Unternehmensumwelt relativ stabil sein, da die funktionale Organisation nicht dazu geeignet sei, kurz- und mittelfristigen Umweltveränderungen erfolgreich zu begegnen (2019, S. 712). Weitere Nachteile dieser Organisationsform bestehen in den vielen Schnittstellen, der erschwerten Koordination, der zentralen Führung („Kamineffekt“) sowie in der mangelnden Gesamtsicht und dem dadurch fehlenden Verständnis für andere Abteilungen (Bea & Göbel, 2019, S. 343-344; Schulte-Zurhausen, 2014, S. 268; Vahs, 2015, S. 147-148). Aus Sicht von Thom und Ritz überwiegen die Nachteile einer funktionalen Gliederung auch in der Verwaltung; dies vor allem im Hinblick auf neue Herausforderungen im öffentlichen Sektor, da die Weisungsbefugnis strikt hierarchisch im Einliniensystem verteilt ist. Dies führt zu einer Entscheidungs- und Koordinationszentralisation („Flaschenhalseffekt“). Die Anforderungen an eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung werden dadurch nicht erfüllt (Thom & Ritz, 2017, S. 270-271).

2.6.2. Divisionale Organisation

Bei der divisionalen Organisationsform, auch Sparten-, Objekt- oder Geschäftsbereichsorganisation genannt, gliedert sich das Unternehmen in abgrenzbare Produktgruppen. Die Geschäftsbereiche sind dann in der Regel wieder funktional gegliedert. Der Wechsel von der funktionalen Organisation zur divisionalen wird oft vollzogen, wenn eine Unternehmung wächst und diversifiziert und die oberste Unternehmungsleitung nicht mehr alle Entscheidungen selber treffen kann. (Bea & Göbel, 2019, S. 345-346; Schulte-Zurhausen, 2014, S. 268-277; Simonovich, 2005, S. 16; Thom & Ritz, 2017, S. 271-274).

In öffentlichen Verwaltungen sind vielfach divisionale Gesamtstrukturen anzutreffen. Die Departemente sind oft nach ähnlichen Politikfeldern und Leistungsgruppen gegliedert wie beispielsweise Verkehr, Bau, Energie, Polizei, Bildung etc. Die aber zusätzlich zu einer divisionalen Struktur gehörenden Merkmale wie Cost- oder Profitcenter treten in der Verwaltung aufgrund der fehlenden Leistungsziele, mangelnder Leistungsmessbarkeit und einem ungenügend ausgebauten Rechnungswesen selten auf (Thom & Ritz, 2017, S. 272-273)

In der vorliegenden Arbeit wird die Organisation von Staatsanwaltschaften untersucht, die in der Regel den Justiz- und Sicherheitsdepartementen angehängt sind. In der Mehrheit der Kantone sind die Polizeikorps im selben Departement angesiedelt. Eine gewichtige Ausnahme ist der Kanton Zürich. Dort ist die Kantonspolizei beim Sicherheitsdepartement, die Staatsanwaltschaft hingegen im Justizdepartement angehängt. Unter dem Strich sind jedoch in allen Kantonen divisionale Strukturen vorhanden (vgl. Thom & Ritz, 2017, S. 272-273).

2.6.3. Matrixorganisation

Mit Matrixstrukturen wird versucht, die jeweiligen Vor- und Nachteile der funktionalen und divisionalen Organisationen auszugleichen: Statt eines einzigen Hauptgliederungskriteriums werden zwei gleichberechtigt zugelassen, wie z.B. Funktion und Region oder Funktion und Kunde etc. (Simonovich, 2005, S. 19; Thommen, 2019, S. 720-721; Vahs, 2015, S. 164-165). Die Organisationseinheiten unterliegen daher den Weisungsbefugnissen von zwei übergeordneten Stellen (Mehrlinienprinzip; vgl. Thom/Ritz 2017, S. 281). Die grundsätzlich zweidimensionale Matrixorganisation ist mithilfe einer Gliederung in drei oder mehr Dimensionen zu einer mehrdimensionalen Tensororganisation ausbaufähig (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 277).

Die Matrixorganisation ist gemäss Thom und Ritz in der Verwaltung und auch in der Privatwirtschaft in expliziter Form wenig verbreitet (2017, S. 281).

2.6.4. Prozessorganisation

Im Gegensatz zu den bereits beschriebenen traditionellen und bewährten Organisationsformen der Aufbauorganisation ist die Prozessorganisation bei den Ablauforganisationen anzusiedeln. Im Vergleich zu anderen Organisationsformen fällt auf, dass bei der Prozessorganisation die Lieferanten und Kunden (Leistungsabnehmer) in das Organigramm der Unternehmung integriert werden (Thom & Ritz, 2017, S. 284-295). Gemäss den Autoren werden drei Schwerpunkte verfolgt, welche bis anhin nicht im Zentrum der Verwaltungsführung standen, aus einer Public Management-Perspektive jedoch als notwendig erachtet werden:

- Aufhebung der bisher funktionsbezogenen Arbeitsteilung durch Bündelung einer Tätigkeitsfolge, die einen Nutzen für Interne oder Externe erbringt, sowie Aufgabenerfüllung durch Teamstrukturen
- Strikte Ableitung der Prozessinhalte aus den strategischen Zielsetzungen
- Schaffung von Einheiten mit der Verantwortung für die gesamte Leistungskette vom Lieferanten bis zum Kunden (Thom & Ritz, 2017, S. 285)

Typisch für die modernen Organisationsformen ist, dass sie nicht nach starren Kriterien organisiert sind, sondern die Teamarbeit eine sehr wichtige Rolle einnimmt (Bea & Göbel, 2019, S. 373-374; Simonovich, 2005, S. 21-26). Zudem wurde die Wichtigkeit der betrieblichen Abläufe (Geschäftsprozesse) sowohl in der betriebswirtschaftlichen Lehre wie auch in der Praxis immer mehr erkannt. Dies schlägt sich nun auch in den unternehmerischen Strukturen vermehrt nieder (Simonovich, 2005, S. 21-26). In der Praxis werden zur Wahrnehmung wichtiger Funktionen oft sogenannte Kompetenzzentren gebildet, bei denen sich eine funktionale und eine objektbezogene Struktur überlagern (Thom & Ritz, 2017, S. 289). So werden bestimmte Fähigkeiten eines Unternehmens in einer Organisationseinheit zusammengefasst, was zu Effizienz, Kundenorientierung, klaren Ansprechpartnern, Bündelung von Geschäftsprozessen und Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Organisationformen führt (Simonovich 2005, S. 27). Ziel ist es, die Zahl der Schnittstellen und damit die Abstimmungserfordernisse gering zu halten, die Abläufe zu beschleunigen und den Koordinationsbedarf dank flachen Hierarchien zu reduzieren (Bea & Göbel, 2019, S. 372; vgl. auch Schreyögg, 2016, S. 57). Als Prinzipien einer prozessorientierten Teamorganisation hält Schreyögg (2016, S. 57; vgl. auch Osterloh & Frost, 2006, S. 115-118) fest:

- *Horizontale Arbeitsintegration*, d.h. Integration von aufeinander folgenden Arbeitsschritten zum ganzheitlichen Prozess, den ein Team zu bewältigen hat;
- *Vertikale Arbeitsintegration*, d.h. Integration von Entscheidung und Ausführung in die Teamaufgabe;
- *Integration der Kundenkontakte* in die Teamaufgabe – sofern sinnvoll und möglich;
- *Individualisierung* (statt Standardisierung) von Prozessen – umfassend geschulte und qualifizierte Teams vermögen auf eine Vielzahl unterschiedlicher Problemstellungen, die an sie herangetragen werden, zu reagieren;
- *Ergebniskontrolle* statt Verhaltenskontrolle.

Positive Erfahrungen mit Prozessorganisationen wurden gemäss Osterloh und Frost (2006, S. 108-112) vor allem in Dienstleistungs- und Serviceorganisationen gesammelt. Aus Sicht der beiden Autorinnen wie auch Bea und Göbel (2019, S. 373-375) haben sogenannte Servicemodelle vor allem aufgrund der Teamorientierung und der geringeren Anzahl Schnittstellen Zukunft. „Die funktionale Spezialisierung, das Stabs- oder Richtlinienmodell und das Matrixmodell können das Prinzip der kundenorientierten Rundumbearbeitung nicht realisieren“ (Osterloh & Frost, 2006, S. 112). Beim Servicemodell (Kompetenzzentren, „Think Tanks“ oder funktionale Schulen) bestünden zwar auch Schnittstellen, diese seien aber anzahlmässig geringer und weniger schwerwiegend als in traditionellen Organisationsmodellen. Aus Sicht von Osterloh und Frost ist weiter zentral, dass die „einheitliche Verantwortung für einen gesamten Kernprozess“ nicht aufgesplittet ist (2006, S. 112). Auch für Thom und Ritz (2017, S. 285) ist die „Prozessorganisation ein geeignetes Konzept für den Abschluss eines erfolgreichen organisatorischen Wandels in öffentlichen Organisationen. Kritischer äussert sich Schreyögg (2016, S. 57-58): Für ihn erscheint „eher unwahrscheinlich“, ob derartige Teamstrukturen generell die Organisation der Zukunft bilden werden. Es handle sich wohl doch eher um eine Organisationsform, die sich nur für ganz bestimmte Leistungsprozesse eigne: „Bis jetzt weiss man, dass der Team- und Prozessgesichtspunkt allein den Erfolg solcher Organisationsformen nicht sicherstellen kann.“

2.6.5. Netzwerkorganisationen: virtuelle Organisation

Eine virtuelle Organisation zeichnet sich dadurch aus, dass ihr als wesentliches physisches Merkmal die hierarchische Struktur und somit auch die Instanz der obersten Unternehmensleitung fehlt und gegenüber Dritten wie ein selbständiges Unternehmen auftritt (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 297). „Eine Netzwerkorganisation besteht aus relativ autonomen Mitgliedern (Einzelpersonen, Gruppen, Unternehmen), die durch gemeinsame Ziele miteinander verbunden sind und zur gemeinsamen Leistungserbringung ein komplementäres Know-how einbringen“ (Thommen, 2016, S. 721). Zu unterscheiden sind (unternehmens-) interne und externe Netzwerke. Letztere lassen sich in stabile oder dynamische Netzwerke, sogenannte virtuelle Organisationen, unterteilen (Thommen, 2016, S. 723). Virtuelle Organisationen zeichnen sich durch folgende Merkmale aus (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 297-298; vgl. Thommen, 2016, S. 724):

- Längerfristige Kooperation
- Netzwerkteilnehmer haben unterschiedliche Kernkompetenzen
- Der Prozess der Leistungserstellung und –verwertung wird in mehrere Teilprozesse gegliedert
- Die beteiligten Partner treten nach aussen einheitlich auf (Leistung erfolgt aus einer Hand)
- Das Netzwerk verzichtet auf Institutionalisierung von hierarchischen Strukturen
- Verträge werden oft durch Vertrauen ersetzt
- Moderne Kommunikationstechnologien werden intensiv genutzt

2.6.6. Team-Organisation (Ausschuss / Prozessteam)

„Unter einem Team im organisatorischen Sinne versteht man eine Stelle, deren Aufgabenbereich von einer Gruppe von Personen gemeinsam und weitgehend autonom bearbeitet wird“ (Thommen, 2019, S. 727). Für Osterloh und Frost (2006, S. 113-114) werden Teams zu Recht als Schlüssel aller modernen Organisationskonzepte gesehen. Als Vorteile gegenüber den klassisch hierarchischen Strukturen werden insbesondere folgende Vorteile angesehen:

- Unterschiedliche Kompetenzen der Teammitglieder erhöhen die Qualität der Entscheidungen
 - Zusammengehörigkeitsgefühl im Team bewirkt eine höhere Arbeitszufriedenheit
 - Gemeinsame Gruppennormen ersparen Einigungskosten
 - Wechselseitige Kontrolle der Teammitglieder verhindert Trittbrettfahren
 - Partizipative Entscheidungsfindung verringert Widerstände bei der Umsetzung
 - Entscheidungsunsicherheiten bei komplexen Aufgaben werden in 1:1-Kommunikation verringert
- (Osterloh & Frost, 2006, S. 114; vgl. Bea & Göbel, 2019, S. 260-261; Simonovich, 2005, S. 21-23;)

Teamarbeit ist umso wirkungsvoller, wenn die Teammitglieder sich auf gemeinsame Ziele verständigt haben und das Team richtig zusammengestellt ist (Right mix). Idealerweise besteht ein Team aus weniger als zehn Mitgliedern; diese sollten nicht nur einen heterogenen fachlichen Hintergrund haben, sondern auch über eine gute Mischung von Expertise, Problemlösungswissen und sozialer Kompetenz verfügen (Osterloh & Frost, 2006, S. 115). Teams eignen sich besonders bei Aufgaben mit folgenden Eigenschaften:

- gross, komplex und für das Unternehmen von Bedeutung
 - mehrere Bereiche sind in starkem Ausmass betroffen
 - unterschiedliches Fachwissen ist gefragt
 - Objektivität der Aufgabenbetrachtung und –erfüllung ist zentral
- (Thomann, 2019, S. 727)

Mögliche Nachteile der Teamarbeit sind: Gruppendenken, höherer Zeitbedarf bei Meinungsbildungsprozessen, Gefahr von Kompromissen, Mobbing unter Teammitgliedern, schwierige Abgrenzung von Kompetenzen und Verantwortung sowie Dominanz einzelner Mitglieder (Osterloh & Frost, 2006, S. 114-115; Thommen, 2016, S. 728).

Thommen (2019, S. 727) unterscheidet folgende Arten von Teams:

Abgrenzungskriterium	Arten von Teams
Art der Entstehung	Formale Teams , die bewusst gebildet worden sind, und informale Teams , die sich aufgrund der zu lösenden Aufgaben, der Arbeitsverhältnisse und der beteiligten Personen spontan gebildet haben.

Abgrenzungskriterium	Arten von Teams
Existenzdauer	Dauernde Teams (z.B. Personalausschuss zur Regelung der Arbeitszeit, Schlichtung von Arbeitskonflikten usw.) und vorübergehende Teams (z.B. zur Beschaffung einer EDV-Anlage oder zur Betreuung eines grossen Forschungsprojektes). In diesem Fall spricht man in der Regel von Projekt-Teams .
Zusammensetzung der beteiligten Stellen	Vertikale Teams aus Stellen, die hierarchisch direkt miteinander verbunden sind, horizontale Teams aus Stellen der gleichen Führungsstufe oder diagonale Teams aus Stellen verschiedener Führungsebenen ohne Berücksichtigung der Unterstellungsverhältnisse.
Häufigkeit des Einsatzes	regelmässig oder fallweise , wenn aufgrund der Aufgabenstellung ein zu lösendes Problem ansteht.

Tabelle 1: Arten von Teams (Thommen, 2016, S. 727)

2.6.7. Überblick über die Organisationsformen

In seinem summarischen Überblick über die Merkmale der besprochenen Organisationsformen hält Thommen fest, dass die besprochenen Modelle in der Praxis selten in „reiner Form“ auftreten. Es lasse sich vielmehr analysieren, dass die Übergänge zwischen den einzelnen Strukturen flussend seien. Aus praktischer Sicht interessiere aber insbesondere, welche Unternehmensform am geeignetsten sei, um die avisierten Unternehmensziele zu erreichen. Die Vielfalt der Organisationsformen mache deutlich, „dass es *die* effizienteste Organisationsstruktur nicht geben kann“ (2016, S. 729-730). Im Folgenden werden die besprochenen Organisationsformen tabellarisch gegenübergestellt:

Organisationsform		Strukturierungsprinzip					
		Funktionale Organisation	Divisonale Organisation	Matrixorganisation	Netzwerk- und virtuelle Organisation	Teamorganisation	Prozessorganisation
Stellenbildung	Objekt		●	●		●	●
	Verrichtung	●		●	●	●	(●)
	Region		●	●	●	●	
Leitungsprinzip	Einliniensystem	●	●			●	●
	Mehrliniensystem			●	●	●	
Entscheidungskompetenzen	Zentralisation	●					●
	Dezentralisation (Delegation)		●	●	●	●	(●)

Tabelle 2: Gegenüberstellung der Organisationsformen (eigene Darstellung in Anlehnung an Thommen, 2016, S. 729)

2.7. Bestimmung der passenden Organisationsform

Sulzberger bezeichnet die Suche nach der optimalen Organisationsform als eines der klassischen Themen der Organisationslehre und –forschung (2010, S. 5). Aus Sicht von Thom und Wenger (2010, S. 7) wiederum vergeht kaum ein Tag, an dem uns „die Frage nach der ‚richtigen‘ Organisation nicht begegnet.“ Passiere dieses Organisieren im Privatleben weitgehend intuitiv, würden Unternehmen in organisatorisch schwierigen Gestaltungssituationen mit kaum abschätzbaren Konsequenzen wie bei der Wahl der Organisationsform „Instrumente ein[setzen], die den Gestaltungsprozess inhaltlich und methodisch unterstützen“ (Thom & Wenger, 2010, S. 7). Ein zentrales Instrument ist dabei die Aufgaben- und Prozessanalyse (Schreyögg, 2016, S. 25).

Neue Herausforderungen, wie vorliegend das Phänomen Cyberkriminalität, lösen häufig Reorganisationen aus. Zunächst ist wohl nur offensichtlich, dass vorgegebene Unternehmensziele nicht im gewünschten Mass erreicht werden. Ergibt die Problemanalyse dann, dass die Ziele mit der aktuellen Unternehmensstruktur nicht zu erreichen sind, steht eine Reorganisation der Unternehmung im Vordergrund (Bea & Göbel, 2019, S. 472). Die Ziele aus Sicht einer Unternehmung sind für organisatorische wie auch für andere Projekte von zentraler Bedeutung (Schmidt & Konz, 2019, S. 39): Die Autoren nennen folgende Unternehmensziele: Effektivität, Produktivität/Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Zukunftssicherung, Ansehen, Koordination, Kontrollierbarkeit, Transparenz und Flexibilität (S. 40-41).

2.7.1. Aufgaben- und Prozessanalyse

Ihren Ursprung hat die betriebliche Organisation in der Industrialisierung und der damit verbundenen Arbeitsteilung. Die Teilung von Aufgaben wirft zwangsläufig die Frage der späteren Zusammenführung auf. Jede Organisation hat dafür zu sorgen, dass die analysierten Teilaufgaben in der Folge wirkungsvoll zusammengeführt werden. Auf Arbeitsteilung (Differenzierung) folgt Arbeitsvereinigung (Integration). In der Praxis sind organisationale Anpassungen allgegenwärtig: Sei es aufgrund von überlasteten Mitarbeitenden, neuen Aufgabengebieten oder neuen Fertigungstechnologien (Schreyögg, 2016; S. 25; vgl. auch Bea & Göbel, S. 276).

Ausgangspunkt für jede systematische organisatorische Gestaltung ist eine genaue Analyse der unternehmerischen Aufgaben. Für Schreyögg (2016, S. 26) hat Erich Kosiol (1976) die wohl bekannteste Systematik in der deutschen Organisationslehre mit der *Aufgabenanalyse* geschaffen. Er sieht diese als Vorbereitung für die darauf aufbauende *Aufgabensynthese* (Schreyögg, 2016, S. 26). Gemäss der Konzeption von Kosiol werden Gesamtaufgaben mithilfe der folgenden fünf Gliederungsmerkmalen in einzelne Schritte zerlegt (1976, S. 49):

- nach den *Verrichtungen*
- nach den *Objekten*
- nach dem *Rang*

- nach der *Phase*
- nach der *Zweckbeziehung*

Die Aufgabenanalyse dient dazu, Kenntnis über die Teilaufgaben für die spätere Konstruktion der Struktur (Ablauforganisation) zu erhalten (Kosiol, 1976, S. 45). Mithilfe der Aufgabensynthese werden passende Aufgaben zusammengelegt und die organisatorische Aufbaustruktur entsprechend aufgebaut (Kosiol, 1976, S. 76). Nach der vorgenommenen Aufgabenanalyse werden in einem zweiten Schritt die Tätigkeiten nach bestimmten Prinzipien zusammengefasst und organisatorische Einheiten gebildet. Diese Zusammenfassung kann nach Verrichtungsarten (z.B. Sägerei, Hoblerei, Drechslerei, Montage), nach Funktionen (Produktion, Vertrieb, Verwaltung) oder nach Objekten (Tische, Stühle, Bänke) erfolgen (Schreyögg, 2016, S. 28-31).

Neuere Ansätze der Prozessorganisation nehmen keine Trennung zwischen Aufbau- und Ablauforganisation mehr vor. Sie gehen vielmehr von einem strukturierten Arbeitsfluss aus. Es wird konkret vorgeschlagen, die Analyse der Gesamtaufgaben mit Schwerpunkt auf den *Prozessen* vorzunehmen (Schreyögg, 2016, S. 27-28; vgl. Bea & Göbel, 2019, S. 371-373). Als typische Beispiele für solche Prozesse mit deren Anfangs- und Endpunkt nennt Schreyögg (2016, S. 28)

- Auftragsabwicklung (Auftragseingang bis Zahlung)
- Kundendienst (Anfrage bis Problemlösung)
- Produktentwicklung (Entwurfsidee bis Serienreife)

Nach Bea und Göbel (2019, S. 371-373) versteht man unter einem Prozess „eine zusammenhängende Folge von Tätigkeiten, die einen Kundennutzen erzeugen.“ Weiter besteht das Ziel der Prozessorientierung, die Anzahl der Schnittstellen zu reduzieren. Als logische Folge können die grösseren, zusammenhängenden Aufgabenbereiche (Prozesse) besser von einem Team als von einer Einzelperson bewältigt werden. Gruppenarbeit gilt daher heute nicht mehr in erster Linie als humane, sondern vor allem als effiziente Arbeitsform (vgl. auch Schreyögg, 2016, S. 57; Simonovich, S. 21-24).

Bei der dieser Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung geht es nicht primär um eine Aufgabensynthese. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Analyse und Bündelung der Aufgaben vorgenommen wurden und insbesondere die IT-Spezialisten bei der Polizei eine entsprechende Organisationseinheit bilden. In diesem Zusammenhang interessiert die Frage, welche Organisationsform den grössten Nutzen betreffend Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft bringt.

2.7.2. Nutzwertanalyse

Unternehmen streben danach, ihre Aufgaben und Ziele möglichst effektiv und effizient zu erreichen und versuchen in diesem Sinne, ihre Organisationsform zu optimieren (Thom & Wenger, 2010, S. 109). Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit sogenannten Effi-

zientzkriterien begann in den 1970-er Jahren, als in der Bundesrepublik Deutschland eine militärische Organisation einem Effizienztest unterzogen wurde. An der Stabsarbeit für diesen Prozess war Norbert Thom beteiligt (Thom & Wenger, 2002, S. 72-73). In der Folge hat Thom (auch zusammen mit Andreas P. Wenger) die Effizienzkriterien weiterentwickelt und der noch jungen Forschung den Stempel aufgedrückt (vgl. Bea & Göbel, 2019, S. 32-39; Grundei & Becker, 2009, S. 117; Thom & Wenger, 2010, S. 20, 109).

In der vorliegenden Arbeit werden alternative Organisationsformen primär mit Hilfe der von Thom und Wenger (2010, S. 143-144) aufgestellten Effizienzkriterien bewertet. Diese werden nachfolgend tabellarisch präsentiert.

Nr.	Kriterienkategorie	Effizienzkriterien	Unterkriterien
1	Ökonomisch-technische Kriterien	Zielorientierung der Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips (Klarheit und Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung) - Aufgabenerfüllung: sachbezogen, problemnah und zielbezogen
2		Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes	<ul style="list-style-type: none"> - Aufwandgünstige Gliederungstiefe und -breite - Optimierte Anzahl, Art und Ebene von Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, angepasste horizontale Koordinationseinrichtungen
3		Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	<ul style="list-style-type: none"> - Für Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht gleichermassen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung
4	Flexibilitätsorientierte Kriterien	Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten, friktionsarmen Aktion und Reaktion auf Änderungen - Optimaler Zentralisierungsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen - Angemessene Offenheit der Primärstruktur für Sekundär- und temporäre Ergänzungsstrukturen

Nr.	Kriterienkategorie	Effizienzkriterien	Unterkriterien
5	Flexibilitätsorientierte Kriterien	Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)	<ul style="list-style-type: none"> - Einfache ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Informations-, Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten - Durchlässigkeit der Strukturen (personelle Mobilität) - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotenziale
6		Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Abschliessende, ganzheitlich integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems - Eindeutigkeit der personellen Zuordnung - Günstige stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte - Ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit angemessener Fehlertoleranz
7	Ressourceneffizienz	Förderung der gemeinsamen Ressourcennutzung	<ul style="list-style-type: none"> - Personal - Anlagen - Räume - Lizenzen - Vermeidung von Doppelarbeiten

Tabelle 3: Kriterien zur Effizienzbewertung von alternativen Organisationsformen (eigene Darstellung in Anlehnung an Thom & Wenger, 2010, S. 143-144 und Grundei & Becker, 2009, S. 120-124)

Gemäss Grundei und Becker erweisen solche Kriterienkataloge bei einer Bewertung erfahrungsgemäss wertvolle Dienste, wenn relativ schnell und nachvollziehbar eine Beurteilung von bestehenden oder möglichen Strukturalternativen vorgenommen werden kann. „Der praktische Wert des Konzeptes dürfte dann besonders gross sein, wenn es gelingt, für die Bewertungskriterien valide Indikatoren oder gar Messvorschriften zu definieren“ (2009, S. 125).

Thom und Wenger empfehlen, die alternativen Organisationsformen zuerst anhand der festgelegten Effizienzkriterien verbal zu bewerten: Üblicherweise geschieht dies mit einer Vor-/Nachteil-Analyse von Organisationsformen. Weiter wird empfohlen, die Bewertung mit allen Entscheidungsträgern gemeinsam vorzunehmen, um die stark subjektiven Einflüsse kontrollieren zu können (2010, S. 157-158). Zur erleichterten Weiterverwendung der Daten wird geraten, zusätzlich zur verbalen auch eine Punktbewertung vorzunehmen (Thom & Wenger, 2010, S. 169). Vorgeschlagen wird beispielsweise eine Skala von 5 = positiv, 4 = eher positiv, 3 = neutral, 2 = eher negativ und 1 = negativ. Ausgehend von einer verbalen und einer numerischen Bewertung für jede potentielle Organisationsalternative ist es an den Entscheidungsträgern, auf dieser Grundlage die passendste Alternative auszuwählen. „Wesentlich dabei ist,

dass die Bewertungskriterien nach den Bedürfnissen der konkreten Situation gewichtet werden“ (Thom & Wenger, 2010, S. 169). Dies kann zur Folge haben, dass die Alternative A aufgrund der verbalen und numerischen Beurteilung als effizienteste erscheint, nach Vornahme einer situativen Gewichtung der Kriterien jedoch Alternative B vorteilhafter ist. Daraus geht nochmals deutlich hervor, dass subjektive Einflüsse bestehen. Daher empfehlen Thom und Wenger (2010, S. 170-171) die situative Gewichtung auf „transparente und nachvollziehbare Art und Weise“, beispielsweise mittels Workshop, unter Einbezug der Betroffenen bzw. der Entscheidungsträger, vorzunehmen. Dadurch werde die Gefahr von späterem Widerstand gegen die gewählte Alternative stark gemindert (vgl. auch Bea & Göbel, 2019, S. 472-473).

Nutzwertanalysen sind in der Literatur stark verbreitet und haben auch in der Praxis ihre Relevanz.⁵ Sie weisen folgende Vor- und Nachteile auf (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 630):

Vorteile

- Zwang, die für die Bewertung entscheidenden Ziele klar zu definieren
- Hohe Transparenz, da der Bewertungsprozess in logisch aufeinander aufbauende Einzelschritte zerlegt ist
- Die Bewertung ist leicht nachvollziehbar
- Einzelne Teile der Bewertung können durch Experten vorgenommen werden
- Der gesamte Nutzen einer Lösung, nicht nur der monetär quantifizierbare Nutzen wird berücksichtigt
- Die Stabilität der Bewertung lässt sich durch eine Empfindlichkeitsanalyse überprüfen
- Einfache Handhabung und dadurch schnelle Durchführung möglich
- Aussage möglich, inwieweit eine fiktive Ideallösung erreicht ist
- Gemeinsame Bewertung der Lösung unter Einbezug der Betroffenen erhöht die Akzeptanz der organisatorischen Veränderungsmaßnahme

Nachteile

- Der Kriterienkatalog ist nur selten vollständig
- Das Ergebnis der Bewertung ist abhängig vom durchführenden Personenkreis, dadurch ist eine starke Subjektivität möglich
- Das Ergebnis der Nutzwertanalyse ist durch entsprechende Variation der Zielkriterien, der Zielgewichte und der Bewertung manipulierbar

Anwendung

- Die Bewertung muss vielen Personen verständlich gemacht werden
- Die Bewertung beinhaltet viele Aspekte und ist von grosser Tragweite
- Die Betroffenen sollen an der Bewertung der Massnahmen aktiv mitwirken

⁵ So hat sich beispielsweise der Projektausschuss des Kanton St. Gallen in der Frage der künftigen Organisationsstruktur mit Hilfe einer Nutzwertanalyse für die Variante „Organisationseinheit mit gemeinsamer Führung“ ausgesprochen (Kanton St. Gallen, 2017).

3. Befragungen

3.1. Explorative Befragung der kantonalen Staatsanwaltschaften

Als erste Datenquelle diente eine explorative Umfrage, die an alle 26 kantonalen Staatsanwaltschaften gerichtet war. Die Befragung hatte das Grobziel, einen Überblick über den Umgang der verschiedenen Staatsanwaltschaften mit dem Phänomen Cyberkriminalität zu erhalten. Dazu wurde ein zweisprachiger Fragebogen (deutsch/französisch) mit sieben Fragen erstellt (Anhang A). Für die Französischübersetzung war der leitende Gerichtsschreiber (chef greffier) der Freiburger Staatsanwaltschaft, Raphaël Brenta, besorgt.

Der Fragebogen wurde am 16. April 2019 per E-Mail an die Medienbeauftragten der kantonalen Staatsanwaltschaften verschickt. Innert Monatsfrist haben 20 der 26 angeschriebenen Staatsanwaltschaften die Fragen beantwortet. Davon hielt sich eine Behörde (Schaffhausen) bei ihren Antworten nicht an die vorgegebene Struktur des Fragebogens und beantwortete die Fragen in einem freien Bericht. An der Befragung nicht beteiligt haben sich die Kantone Genf, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Tessin und Zug. Die Rücklaufquote der beantworteten Fragebogen beträgt 77 Prozent. Das weiterführende Ziel der explorativen Befragung bestand darin herauszufinden, welche Kantone bereits vertiefte Anstrengungen zur Bekämpfung des Phänomens Cyberkriminalität unternommen haben bzw. welche Pläne sie dazu haben. Auf Basis der eingegangenen Antworten wurden vier Kantone ausgewählt, die bereits neue organisatorische Strukturen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität bei den Staatsanwaltschaften geschaffen haben. Die organisatorischen Massnahmen der vier Kantone Zürich, St. Gallen, Basel-Landschaft und Schwyz wurden mithilfe von qualitativen Interviews einer vertieften Analyse unterzogen.

Die *erste* von sieben *Frage* verlangte von den *Staatsanwaltschaften eine Selbsteinschätzung, ob sie dem Phänomen Cyberkriminalität grundsätzlich aktiv oder passiv begegnen*. Sechs Staatsanwaltschaften (AI, BS, GL, OW, UR, VS) gaben an, sich (eher) passiv zu verhalten, drei enthielten sich der Antwort (AG, SH, VD) und elf sind der Meinung, aktiv gegen Cyberkriminalität vorzugehen (AR, BE, BL, FR, GR, LU, SG, SO, SZ, TG, ZH). Es gibt Staatsanwaltschaften, die für sich in Anspruch nehmen, mit der Einführung des nationalen Austausch-instrumentes Cyberboard/Cyber-Case und der damit notwendigen Bestimmung einer Kontaktperson (Single Point of Contact; SPoC) eine aktive Rolle zu spielen. Andere sehen sich in einer passiven Rolle, obwohl sie dieselben Massnahmen getroffen haben.

Die *zweite Frage* zielte darauf ab herauszufinden, *ob bzw. wie das Phänomen Cyberkriminalität die Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaft beeinflusst (hat)*. Neun Staatsanwaltschaften (AG, AI, BS, GL, LU, OW, UR, VD, VS) gaben an, dass die Organisationsstruktur unverändert geblieben ist. Die Kantone AR, BE, BL, FR, GR, SG, SH, SO, SZ, TG und ZH haben in unterschiedlichen Ausmassen organisatorische Veränderungen vorgenommen bzw.

sind aktuell dabei, neue Strukturen zu schaffen oder Vorlagen für die Parlamente auszuarbeiten.

Mit der *dritten Frage* ging es darum zu erheben, *ob bereits zusätzliche Ressourcen zur Bewältigung von Cyberkriminalität geschaffen wurden*. 15 der 20 befragten Staatsanwaltschaften (AI, AG, BL, BS, FR, GL, GR, LU, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS) haben noch keine neuen Personalressourcen geschaffen. Der Kanton Waadt gab an, schon seit langer Zeit („de longue date“) über eine spezialisierte Einheit zu verfügen.

Konkret haben die vier Staatsanwaltschaften der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern, St. Gallen und Zürich *zusätzliche* Stellen zur Bekämpfung der Cyberkriminalität geschaffen. Schwyz hat seit anfangs 2019 eine *bestehende* Stelle neu ausgerichtet, so dass 50 Stellenprozente für die Bekämpfung der Cyberkriminalität zur Verfügung stehen. Basel-Landschaft hat für die Staatsanwaltschaft eine Aufstockung um zwei Stellen beim Parlament beantragt, die voraussichtlich im November 2019 behandelt wird. Seit Juli 2019 bearbeiten zwei *bestehende* Stellen der Staatsanwaltschaft Cyberkriminalität. Der Kanton Aargau beabsichtigt, 2020 eine Aufstockung um drei Fachspezialisten und einen Ausbau von total 14 Stellen innert vier Jahren. Die Aufstockung ist jedoch noch nicht bewilligt.

Die *vierte Frage* befasste sich damit, *ob sich in den Strukturen der jeweiligen Kantonspolizeikorps bereits Veränderungen ergeben hätten*. Fünf Staatsanwaltschaften (AI, SH, SZ, TG, UR) gaben an, dass diese unverändert seien. Elf Staatsanwaltschaften (AG, BE, BL, FR, GL, GR, SG, SO, VD, VS, ZH) antworteten, dass die Polizei neue Strukturen geschaffen habe oder dazu im Begriffe sei. Drei Staatsanwaltschaften (AR, BS, LU, OW) antworteten: „Weiss nicht“.

Frage 5 befasste sich mit der *Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften und den Polizeikorps im Zusammenhang mit der aufkommenden Cyberkriminalität*. Sechs Staatsanwaltschaften (AI, GL, OW, SH, UR, VD) gaben zur Antwort, dass sich die Zusammenarbeit wegen des Phänomens Cyberkriminalität nicht verändert habe. Als Hauptgrund wurde angegeben, die Strukturen seien gleich geblieben. Eine Ausnahme bildet der Kanton Waadt: Diese Staatsanwaltschaft gab an, das Phänomen Cyberkriminalität „de longue date“ zu behandeln, weshalb sich die Zusammenarbeit in letzter Zeit nicht verändert habe. Ein Kanton beantwortete die Frage nicht.

Die restlichen 14 Staatsanwaltschaften haben die Zusammenarbeit mit der Polizei wie folgt angepasst:

Frage 5 <i>Beeinflusst die Bewältigung von Cyberkriminalität die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit der Kantonspolizei?</i>	
	Falls ja, wie?
AR	Es findet eine enge Zusammenarbeit der beiden Fachstellen Staatsanwaltschaft / Polizei (auch mit dem Kanton St. Gallen) statt.
AG	Aufgrund der erforderlichen Zwangsmassnahmen (BüPF) ist eine deutlich intensivere Zusammenarbeit erforderlich. Der Raum, in dem die Kripo selbständig agieren kann, ist eingeschränkt.
BE	Durch die Spezialisierung innerhalb der Staatsanwaltschaft hat die Kantonspolizei bei der Staatsanwaltschaft einen einheitlichen Ansprechpartner für Wirtschafts- und Cybercrime-Fälle. Das vereinfacht die Arbeit der Kantonspolizei und vereinheitlicht die Behandlung der Wirtschafts- und Cybercrime-Fälle. Da die meisten Fälle durch die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte bearbeitet werden, hat sich die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, insbesondere mit dem Dezernat Wirtschaftsdelikte, intensiviert.
BL	Im Rahmen der Umsetzung des Projekts Cybercrime wird eine sehr enge Zusammenarbeit der beiden Facheinheiten von Staatsanwaltschaft und Polizei angestrebt (auch räumlich). Allerdings bleiben die beiden Facheinheiten ihren Stammorganisationen zugeteilt.
BS	Die Kriminalpolizei ist im Kanton Basel Stadt in die Staatsanwaltschaft integriert und nicht Bestandteil der Kantonspolizei. Aufgrund der Delegation von je einem Staatsanwalt der Kriminalpolizei und der Wirtschaftsabteilung als SPoC für Cyber-Case findet ein laufender Informationsaustausch innerhalb der Staatsanwaltschaft statt.
FR	Es finden monatliche Austausche zwischen Cyber-Untersuchungsbeamten und den IT-Spezialisten statt, um sich gegenseitig über die aktuellen und aufkommenden Cyber-Phänomene zu informieren.
GR	Es gibt mehrere Ansprechpartner in einem Fall (Sachbearbeiter und Mitarbeiter Cybercrime-Dienst); der Rapport enthält zusätzlich einen technischen Bericht des Cybercrimedienstes.
LU	Das wird sich mit der Umsetzung des erwähnten Projektes zeigen. Gemäss heutigem Wissensstand ist davon auszugehen, dass eine engere Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachgruppen stattfinden wird.
SG	Die Bildung des Kompetenzzentrums Cybercrime von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft, u.a. mit Cyber-Staatsanwaltschaft und Cyber-Ermittlern, ist bereits erfolgt.
SO	Ein gemeinsames Projekt zur Optimierung dieser Schnittstelle wird in Angriff genommen.

	Falls ja, wie?
SZ	Der Austausch und die Zusammenarbeit müssen eng sein. Zentral ist ein regelmässiger Austausch zu relevanten Themen und Phänomenen, zu rechtlichen Fragen (preservation requests, etc.), aber vor allem auch fallbezogene enge Zusammenarbeit, insbesondere auch aufgrund der Zuständigkeit der internationalen Rechtshilfe bei der Staatsanwaltschaft.
TG	Ermittlungen im Bereich der Cyberkriminalität erfordern eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei. Die hierfür nötigen Anpassungen in den Abläufen und die Entwicklung neuer Formen des Informationsaustausches sind aber erst in der Konzeptphase und abhängig von Entwicklungen der beiden Partnerorganisationen.
VS	Es finden regelmässige Austausche zwischen SPoC Cyber-Case und den polizeilichen Spezialisten statt.
ZH	Die neue räumliche Nähe zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft im Kompetenzzentrum Cybercrime ermöglicht eine aktive Führung in operativen Verfahren, weil dort sehr früh Zwangsmassnahmen angeordnet werden müssen. Ein fachlicher Austausch zwischen Technikern, Staatsanwälten und Ermittlern erfordert neue Ausbildungsgefässe. Es findet daher wöchentlich ein sogenannter Werkstatt-Unterricht statt.

Tabelle 4: Auswertungen der Antworten zu Frage 5 der explorativen Befragung

Frage 6 lautete: *Gibt es zwischen Ihrer Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei neue Formen der Zusammenarbeit betreffend Bewältigung von Cyberkriminalität?* 13 Staatsanwaltschaften (AI, AG, AR, BE, BS, GL, GR, OW, SH, SO, TG, VD, ZH) beantworteten die Frage mit Nein. Die Antworten der anderen sieben Staatsanwaltschaften, die den Fragebogen beantwortet haben, weisen eine breite Streuung auf. Die Rede ist von laufenden Projekten bis zu bereits funktionierenden neuen Kompetenzzentren, gebildet von Polizei und Staatsanwaltschaft. Die neuen Formen der Zusammenarbeit werden in der folgenden Tabelle dargestellt:

BL	Der Landrat (Parlament) wird im Herbst 2019 über die Schaffung eines Cybercrime-Kompetenzzentrums, gebildet aus Polizei und Staatsanwaltschaft beschliessen: Vorgesehen ist, dass die beiden Fachstellen sehr eng (auch räumlich) zusammenarbeiten, jedoch organisatorisch bei ihren Stammorganisationen verbleiben. Bei Polizei und Staatsanwaltschaft sind zusätzliche Personalressourcen geplant.
FR	Es finden monatliche Austausche zwischen Cyber-Untersuchungsbeamten und den IT-Spezialisten statt, um sich gegenseitig über die aktuellen und aufkommenden Cyber-Phänomene zu informieren.
SG	Eine neue Form der Zusammenarbeit war die Bildung eines Kompetenzzentrums Cybercrime im September 2018 bestehend aus Polizei und Staatsanwaltschaft unter einem Dach. Daraus erfolgt eine viel engere Zusammenarbeit. Der Staatsanwalt ist früh in das Verfahren involviert.

SZ	Die Bildung eines Kompetenzzentrums Cybercrime bestehend aus SPoC der Staatsanwaltschaft und der Fachgruppe Cybercrime der Kantonspolizei, ermöglicht eine neue Form der Zusammenarbeit. Es finden 1-2 Mal pro Monat Austauschsitzen mit diversen überregionalen Gremien mit den spezialisierten Stellen statt. Es laufen gemeinsame Projekte der Staatsanwaltschaft und der Polizei zur Verbesserung der Abläufe und Zusammenarbeit.
UR	Neu stehen der Staatsanwaltschaft zwei polizeiliche Ermittler zur Verfügung, die neben ihrer allgemeinen polizeilichen Arbeit die eigentlichen Cybercrimefälle bearbeiten.
VS	Es finden regelmässige Austausche zwischen SPoC Cyber-Case und den polizeilichen Spezialisten statt.
ZH	Der räumliche Zusammenschluss der Cyberspezialisten der Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei im Kompetenzzentrum Cybercrime ermöglicht eine enge Zusammenarbeit. Die tatsächliche formelle Zusammenarbeit richtet sich nach der Strafprozessordnung: d.h. Verfahrensleitung durch die Staatsanwaltschaft ab Anfangsverdacht und/oder Bedarf an Zwangsmassnahmen. Ansonsten sind Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft im Kanton Zürich organisatorisch getrennt und gehören zwei unterschiedlichen Direktionen an.

Tabelle 5: Auswertungen der Antworten zu Frage 6 der explorativen Befragung

Frage 7: Sind wegen des Aufkommens von Cyberkriminalität Bestrebungen im Gange, die Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaft anzupassen? Neun Staatsanwaltschaften (AI, FR, GL, GR, OW, SH, UR, VD, VS) haben die Frage mit Nein beantwortet. Die Bestrebungen der anderen zehn Kantone werden nachfolgend tabellarisch dargestellt.

AR	Mit dem Aufbau der Fachstelle Wirtschafts-/Cyberkriminalität ist diese Anpassung bereits erfolgt.
AG	Der Ausbau der Kantonalen Staatsanwaltschaft durch Eingliederung der Cyber-Stellen ist geplant.
BE	Es ist eine stellenmässige Aufstockung (Staatsanwalt, jur. Sekretariat, Assistenz) für die Bewältigung der Cyberkriminalität beabsichtigt. Ob diese gelingt, ist letztlich eine politische/finanzielle Frage.
BL	Im Rahmen der Umsetzung des Projekts Cybercrime werden Polizei und Staatsanwaltschaft neue Strukturen schaffen (inkl. zusätzliche Personalressourcen). Es wird eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Fachbereichen angestrebt – auch räumlich. Die beiden Facheinheiten bleiben jedoch ihren Stammorganisationen zugeteilt.
BS	Falls entsprechende Ressourcen bewilligt werden, soll ein Dezernat „Digitale Kriminalität“ unter Leitung der Staatsanwaltschaft geschaffen werden.

LU	Die Schaffung von spezialisierten Staatsanwälten in einer bestehenden Abteilung ist geplant.
SG	Mit der Bildung des Kompetenzzentrums Cybercrime von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft ist dies bereits geschehen.
SO	Eine Personalerhöhung zwecks Spezialisierung für Cybercrime ist geplant.
SZ	Mit der Einführung des Systems Fallpriorisierung für den Bereich Cybercrime wurden Anpassungen vorgenommen. Die Kategorien (A, B, C) werden grundsätzlich von den Spezialisten (vor allem SPoC Staatsanwaltschaft und auch Fachgruppe Kantonspolizei SZ) in Zusammenarbeit mit der Leitung (Oberstaatsanwaltschaft, Leitende Staatsanwälte) definiert und umgesetzt. Für alle Staatsanwälte wird ein gewisser Support geboten durch das Kompetenzzentrum Cybercrime (z.B. bei internationaler Rechtshilfe, Vorlagen, technischer Unterstützung, etc.).
TG	Es wird gegenwärtig geprüft, den Spezialisierungsgrad bei den „Cyber-Staatsanwälten“ zu erhöhen, was bedeuten würde, dass diese mehr Cyber-Verfahren selbst führen und von anderen Verfahren entlastet würden.
ZH	Die historisch bedingte und im Kanton Zürich strikte Trennung von Polizei und Staatsanwaltschaft ist nicht mehr zeitgemäss: Andere Kantone sind Vorreiter; z.B. die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, bei der die Kriminalpolizei eine Abteilung der Staatsanwaltschaft ist oder Waadt und Genf, wo die Akzeptanz einer police judiciaire etabliert ist. Das aktuelle Staatsanwaltschaftsmodell II beschreibt eine Justizpolizei, was eine engere Zusammenarbeit bedingt, da die Verfahrensleitung sehr früh an die Staatsanwaltschaft übergeht. Für ein selbständiges Ermittlungsverfahren bleibt kaum noch Raum, dies explizit im Bereich Cyber-Ermittlungen.

Tabelle 6: Auswertung der Antworten zur Frage 7 der explorativen Befragung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Phänomen Cyberkriminalität in allen 20 Kantonen, die den Fragebogen beantwortet haben, als Herausforderung wahrgenommen wird. Bis jetzt haben nur wenige Kantone organisatorische Veränderungen bereits durchgeführt, hingegen werden aktuell in einigen Kantonen Projekte oder Anträge für die Politik erarbeitet. Zusätzliche Personalressourcen bei den Staatsanwaltschaften wurden in vier Kantonen zur Verfügung gestellt (AR, BE, SG, ZH); in zwei weiteren Kantonen sind bzw. werden diese den politisch zuständigen Stellen demnächst beantragt (BL, AG). Fünf Kantone (AI, BS, GL, UR und VS) beurteilen ihren Umgang mit dem Phänomen Cyberkriminalität als passiv (Antworten zu Frage 1).

3.2. Qualitative Befragung

3.2.1. Vorgehen und Auswahl der Kantone

Die Antworten der 20 kantonalen Staatsanwaltschaften in der explorativen Befragung lassen darauf schliessen, dass die Kantone Zürich, St. Gallen, Baselland und Schwyz⁶ im nationalen Vergleich wohl zusammen mit dem Kanton Waadt am weitesten mit der Bekämpfung von Cyberkriminalität fortgeschritten sind und diese Kantone die Thematik als so wichtig einschätzen, dass sich die Strafverfolgungsbehörden dementsprechend organisiert haben bzw. im Begriff sind, dies zu tun, um die steigende Anzahl von Cyberdelikten bewältigen zu können. Es wurde daher gemäss dem methodischen Vorgehen (vgl. Ziff. 1.4) entschieden, mit den Verantwortlichen der vier Kantone ZH, SG, BL und SZ die qualitative Befragung durchzuführen. Die vier zuständigen Staatsanwälte wurden mithilfe eines Interviewleitfadens (Anhang C) an ihren Arbeitsorten befragt. Für die Gespräche von rund einer Stunde haben sich folgende Staatsanwälte, die operativ in leitenden Funktionen für die Bekämpfung der Cyberkriminalität

zuständig sind, zur Verfügung gestellt: lic. iur. Stephan Walder (Zürich), MLaw Daniel Burgermeister (St. Gallen), lic. iur. Philippe von Planta (Basel-Landschaft), MLaw Nicola Staub (Schwyz).

Der Kanton Zürich ist bevölkerungsmässig mit 1,5 Mio. Bewohnern (Bundesamt für Statistik, ohne Datum) der grösste Kanton der Schweiz. St. Gallen gehört mit einer halben Mio. Einwohner ebenfalls noch zu den „grossen“ Kantonen. Basel-Landschaft zählt mit 300'000 Einwohnenden zum Mittelfeld und Schwyz gehört mit rund 150'000 Einwohnern eher zu den bevölkerungsmässig kleinen Kantonen. Zum Vergleich: Schwyz wiederum hat rund dreimal mehr Einwohner als Appenzell Ausserrhoden und kann strukturmässig am ehesten mit diesem verglichen werden. Aus Ressourcengründen wurde auf ein fünftes qualitatives Interview mit der Staatsanwaltschaft des Kantons Waadt (rund 800'000 Einwohner), die bezüglich Bekämpfung von Cyberkriminalität ebenfalls zu den führenden Kantonen gehört, verzichtet.

Zu beantworten waren zehn Fragen, gegliedert in folgende drei Frageblöcke:

1. Veränderungsprozess
2. Konkrete Veränderungen und Beschrieb der Organisationsstruktur nach erfolgter organisatorischer Anpassung
3. Wirksamkeit und Effizienz der neuen Struktur

⁶ Die gewählte Reihenfolge der Kantone entspricht den Personalressourcen in absoluten Zahlen, welche die vier Kantone zur Bekämpfung von Cyberkriminalität zur Verfügung stellen.

3.2.2. Ergebnisse

Im *ersten Frageblock* ging es darum, die Gründe für den organisatorischen Veränderungsprozess und dessen Gestaltung bei der Staatsanwaltschaft zu erfragen. Als Einstiegsfrage wurde folgende gewählt: *Welche Faktoren und Überlegungen waren ausschlaggebend für die Erarbeitung einer neuen Struktur bzw. Organisation zur Bewältigung von Cyberkriminalität?*

Die Antworten aller vier Staatsanwaltschaften zeigen auf, dass das politische Umfeld in allen Kantonen ähnlich auf Cyberkriminalität reagiert und Massnahmen zu deren Bekämpfung gefordert hat. Als erster Kanton erfasste Zürich das Phänomen systematisch und setzte sich mit Massnahmen auseinander: Im Jahr 2012 erging der Auftrag an den heutigen Leiter der staatsanwaltlichen Abteilung Cybercrime, konkrete Zahlen betreffend Cyberkriminalität zu erheben. Die Zahlen deuteten auf einen Handlungsbedarf hin.⁷ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Polizeikörper der vier Kantone zeitlich weit vor den Staatsanwaltschaften gewisse Spezialisierungen betreffend Cyberkriminalität vorgenommen hatten und somit bei den Polizeikörpern in einer früheren Phase mehr Fachwissen als bei den Staatsanwaltschaften vorhanden war. Dadurch erhöhte sich der Druck bei den Staatsanwaltschaften, ihrerseits tätig zu werden. Die Staatsanwaltschaften wurden sich dabei bewusst, dass ihre Organisationsstrukturen für die Bekämpfung von Cyberkriminalität nicht zweckmässig waren. Weiter kamen die Staatsanwaltschaften zur Einsicht, dass für eine effektive und effiziente Bekämpfung der Cyberkriminalität eine äusserst rasche Zusammenarbeit mit der Polizei Voraussetzung ist. Der Kanton Zürich sammelte diesbezüglich Erfahrungen mit einem Projekt zum Thema Kinderpornografie, das später auf Internetkriminalität ausgeweitet wurde (2007/2008). Die dortigen Erfahrungen zeigten gemäss Stephan Walder auf, dass eine klassische polizeiliche Ermittlung mit spätem Einbezug der Staatsanwaltschaft für diese Arten von Kriminalität nicht zielführend ist. Daher war aus Zürcher Sicht gesetzt, dass zur wirkungsvollen Bewältigung von Cyberkriminalität zwingend eine räumliche Nähe zwischen den beiden Organisationen geschaffen werden musste. So entstand die Lösung Kompetenzzentrum Cyberkriminalität, bestehend aus Kantons- und Stadtpolizei Zürich und der Staatsanwaltschaft. Die drei anderen Kantone liessen sich durch das Zürcher Modell inspirieren und haben ebenfalls solche Kompetenzzentren aufgebaut bzw. geplant.

Auf die Frage, ob eine *Strategie zur künftigen Bewältigung von Cyberkriminalität erarbeitet wurde*, kann zusammenfassend festgehalten werden: Alle vier Staatsanwaltschaften haben die Herausforderung Cyberkriminalität identifiziert und sind zum Schluss gekommen, diesem Phänomen mit strukturellen Anpassungen zu begegnen. Philippe von Planta, Kanton Basellandschaft: „Man ist vom Problem ausgegangen und hat sich dafür entschieden, die Struktur anzupassen.“ Zu diesem Prozess der strukturellen Anpassungen gab es jedoch in Zürich und St. Gallen explizit die Vorgabe, dass die beiden Organisationen Polizei und Staatsanwalt-

⁷ Staatsanwaltschaft Zürich (2019, S. 8). Gemäss Staatsanwalt Stephan Walder, Leiter Cybercrime, ist Cyberkriminalität sehr stark am Ansteigen. „Je stärker der Alltag digitalisiert wird, desto mehr Fälle gibt es. Der Zugang zu den Tatmitteln ist auch keine Hexerei.“

schaft eigenständig bleiben mussten. Der Projektauftrag im Kanton St. Gallen sah gemäss Daniel Burgermeister beispielsweise explizit das Ziel „Kooperationsmodell Kantonspolizei/Staatsanwaltschaft“ vor. Auch in den Kantonen Basel-Landschaft und Schwyz waren über die Staatsanwaltschaft hinausgehende strukturelle Veränderungen kein Thema, um die Strategie zur Bekämpfung von Cyberkriminalität umzusetzen.

In der dritten Frage ging es darum herauszufinden, *von welchen Gedanken sich die Staatsanwaltschaften bei der Anpassung der Organisation inspirieren liessen?*

Nicola Staub, Schwyz, gab an, seine Organisation habe sich insbesondere von einer „optimalen Fallbearbeitung (Kosten/Nutzen)“ und von der optimalen Nutzung und Zusammenführung bestehender Ressourcen leiten lassen. Daniel Burgermeister, St. Gallen, sagte: „Grundgedanke war, dass wir immer mehr mit Cyberkriminalität befasst sind, und dass dafür die Mitarbeitenden geschult werden müssen, um die Komplexität bewältigen zu können. Dazu ist auch eine Spezialisierung nötig.“ Für den Kanton Zürich und Stephan Walder stand bei der Anpassung der Organisation im Vordergrund, „wie man die neue Deliktsform Cyberkriminalität am idealsten bekämpfen könnte.“ Zentral sei dafür der Faktor Zeit: „Es ist zwingend, dass wir bei diesen Delikten schnell agieren. Eine logische Folge ist die räumliche Nähe zur Technik und zur Ermittlung der Polizei.“ Der Kanton Basel-Landschaft hat sich an den bereits existierenden Strukturen orientiert und kam zum Schluss, dass die „kurzen Wege“ zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sowie eine Spezialisierung bei beiden Organisationen für die Bekämpfung von Cyberkriminalität entscheidend seien.

In den Fragen 4 bis 6 ging es darum, *ob sich die vier Kantone bzw. Staatsanwaltschaften von theoretischen Organisationsmodellen inspirieren liessen bzw. ob andere mögliche Organisationsformen als die gewählten geprüft wurden.* Schliesslich wurde gefragt, ob die *strukturellen Anpassungen mit externer Hilfe vorgenommen wurden.*

Stephan Walder, Zürich, gab an, dass sich sein Kanton vor allem von bestehenden Organisationsmodellen in Österreich und Deutschland habe leiten lassen. Aufgrund der vorgegebenen Strukturen sei der Spielraum für Veränderungen in der Verwaltung nicht so gross. Dazu trage auch bei, dass Polizei und Staatsanwaltschaft im Kanton Zürich in verschiedenen Direktionen angesiedelt seien. Sie hätten sich deshalb nur am Rande mit theoretischen Modellen befasst. Zentral sei auch, dass Polizei und Staatsanwaltschaft traditionell ganz anders organisiert seien: „Wir sind relativ flach organisiert, die Polizei stark hierarchisch. Wir haben uns daher gar nicht die Mühe gemacht, eine Organisationsform zu finden, die beides abdecken könnte.“ Die Führungs- bzw. Unternehmenskulturen seien sehr verschieden. Die Polizisten seien sich klare Vorgaben gewohnt, seine Mitarbeiter hingegen würden sehr selbständig arbeiten („Management by exception“). Zu Beginn der Abklärungsphase sei auch noch eine überregionale Lösung innerhalb des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats, zu dem auch der Kanton Zürich gehört, diskutiert worden. Diese Idee sei aber aufgrund der politischen Prozesse (Standortfrage, unsichere Realisierbarkeit) schnell wieder verworfen worden. Weiter sei als Form der Zusammenarbeit ein virtuelles Netzwerk als mögliche Organisationsstruktur zur Diskussion gestanden. Diese Lösung sei jener des Kompetenzzentrums aber aufgrund der fehlenden örtli-

chen Nähe aller Beteiligten weit unterlegen und sei daher nicht weiterverfolgt worden. Das Zürcher Projekt „Kompetenzzentrum Cybercrime“ wurde von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft gemeinsam geführt. Die ursprünglich vom Regierungsrat vorgesehene Führung durch die Staatsanwaltschaft wurde auf Wunsch der Polizei durch eine Co-Projektleitung ersetzt. Stephan Walder erwähnte weiter, dass sich schliesslich auch in den anderen Kantonen die Meinung durchgesetzt habe, dass die kantonalen Staatsanwaltschaften die Kompetenzen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität dezentral aufbauen müssten und eine Zentralisierung bzw. Bundeslösung allenfalls bei „High-Tech“-Cyberkriminalität Sinn mache. Der Anstoss der Bundesanwaltschaft mit der Schaffung der nationalen Austauschplattform Cyberboard/Cyber-Case sei im Übrigen sehr wertvoll, da in diesem Rahmen ein effizienter und freiwilliger Austausch von Informationen erfolgen könne.

Der Kanton St. Gallen konnte gemäss Daniel Burgermeister von den Erfahrungen der Zürcher Kollegen profitieren. Es sei daher auch nie ein anderes Modell als eine Kooperation zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei in Frage gekommen. Vielmehr sei dies Bestandteil des Projektauftrags gewesen. Im Vergleich zu Zürich komme erleichternd hinzu, dass Polizei und Staatsanwaltschaft zum selben Departement gehören. Weiter ist gemäss Daniel Burgermeister zu berücksichtigen, dass die Strafprozessordnung in eröffneten Verfahren die Verfahrensleitung zwingend der Staatsanwaltschaft überträgt, unabhängig von der gewählten Organisationsform zur Bewältigung von Cyberkriminalität. Auf weite Sicht habe der Kanton St. Gallen die Vision, ein Kompetenzzentrum Cyberkriminalität für die Ostschweiz zu schaffen.

Der Kanton Basel-Landschaft liess sich ebenfalls von der Idee einer Kooperation zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei leiten. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen Kantonen bzw. eine Integration der Kriminalpolizei, analog zum Kanton Basel-Stadt, sei seines Wissens nicht diskutiert worden, sagte Philippe von Planta. Aus seiner Sicht ist klar, dass Cyberkriminalität für die Strafverfolgungsbehörden die Zukunft sein wird und deshalb die Kompetenzen in sämtlichen Kantonen aufgebaut werden müssen.

Der Kanton Schwyz hat gemäss Nicola Staub keine anderen Organisationsformen geprüft als das aus Polizei und Staatsanwaltschaft gebildete „Kompetenzzentrum Cybercrime“. Staatsanwaltschaft und Polizei sind organisatorisch im selben Departement angesiedelt und arbeiten im Sicherheitsstützpunkt Biberbrugg eng zusammen.

Der Kanton St. Gallen hat für das Projekt Cyberkriminalität eine externe Projektleitung beigezogen. Die drei anderen Kantone haben darauf verzichtet.

Die letzte Frage des ersten Blocks lautete: *Was waren Erfolgsfaktoren bei der Veränderung der Organisationsstruktur? Welche Hürden galt es bei der Anpassung der Organisation zu überwinden?*

Der zentrale Faktor ist für alle vier Befragten die räumliche Nähe zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft. Erklärt wird dies insbesondere mit der zeitlichen Dringlichkeit, die bei Cyberdelikten in der Regel gegeben ist. Eine (SWIFT-)Zahlungsüberweisung kann beispiels-

weise gemäss Philippe von Planta, Basel-Landschaft, lediglich während 24 Stunden rückgängig gemacht werden. Die Blockierung solcher Zahlungen und allenfalls damit zusammenhängende Kontosperrungen sind daher so schnell wie möglich vorzunehmen. Die zeitliche Dringlichkeit wiederum ist in der Regel gekoppelt mit Zwangsmassnahmen im Sinne der Strafprozessordnung (Art. 196 ff. StPO; z.B. Hausdurchsuchung, Kontosperrung etc.), die nur durch die Staatsanwaltschaft angeordnet oder gerichtlich bzw. rechtshilfweise beantragt werden können.

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor ist aus Sicht von Stephan Walder die Rekrutierung des „richtigen“ Personals bei Staatsanwaltschaft und Polizei. Er meint damit Mitarbeitende mit einem „offenem Charakter“, die nicht im „Gärtlidenken“ verfangen sind und zu einer modernen Unternehmenskultur bzw. Organisation passen. Auch der Vertreter der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft erachtet es als zentral, dass die Mitarbeitenden der Polizei und Staatsanwaltschaft „gut miteinander zusammenarbeiten“ und dass diese ein gegenseitiges Verständnis für die jeweiligen Probleme und Herausforderungen der anderen hätten. Nicolas Staub, Schwyz, sagte dazu: „Die Zusammenarbeit der Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft muss von gegenseitigem Vertrauen und einem guten Arbeitsklima geprägt sein, da ein enger Austausch erforderlich ist. (...) Entscheidend ist, dass beide Seiten kompetente Ansprechpartner haben und schnell verfügbar sind.“ Ein weiterer Erfolgsfaktor für den Kanton Schwyz ist das neu erarbeitete Konzept zur Priorisierung der Fälle von Cyberkriminalität: Mit der selektiven Zuteilung von Ressourcen und dank der frühen Fallkenntnis soll ein Effizienzgewinn in der Fallbearbeitung erfolgen.

Von allen vier befragten Staatsanwaltschaften wurde zudem als wesentlicher Erfolgsfaktor die frühe Steuerung der Cyberkriminalitätsfälle durch die Staatsanwaltschaft angefügt. Wenig Formalismus, schnelle Reaktionszeiten und das gegenseitige Kennen von Stärken und Schwächen durch die Mitarbeitenden von Polizei und Staatsanwaltschaft werden als weitere Erfolgsfaktoren angesehen.

Als Hürden für die erfolgreiche Bekämpfung von Cyberkriminalität wurden insbesondere genannt:

- Verharren in alten Strukturen („Gärtlidenken“)
- Föderalismus („Kantönligeist“ / Gerichtsstandsstreitigkeiten)
- Unterschiedliche Führungs- und Unternehmenskulturen bei Polizei und Staatsanwaltschaft

Schliesslich erachten es alle vier befragten Kantonsvertreter nicht als Nachteil, wenn die Fachbereiche Cyberkriminalität der jeweiligen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft keiner einheitlichen obersten Führung unterstehen. Im Übrigen gebe die Strafprozessordnung vor, dass die Staatsanwaltschaft die Verantwortung in eröffneten Verfahren trage und gegenüber der Polizei weisungsbefugt sei, wurde mehrfach erwähnt. „Viel wichtiger, als dass die Staatsanwaltschaft ein Kompetenzzentrum formell führt, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft,“ sagt dazu Philippe von Planta, Kanton Basel-Landschaft.

Im Themenblock 2 ging es um allfällige konkrete Veränderungen der Organisationsstruktur. Im Zentrum der drei Fragen standen die Organigramme der untersuchten Staatsanwaltschaften, die Aufgaben und Zuständigkeiten der Cyberspezialisten sowie die personellen Ressourcen, die zur Bewältigung der Cyberkriminalität zur Verfügung stehen.

Kanton Zürich

Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei Zürich initiierten das Projekt „Kompetenzzentrum Cybercrime“ gemeinsam; zu Beginn wurde es von der Staatsanwaltschaft, vertreten durch Stephan Walder, geleitet. Er übernahm schliesslich auch die Leitung der Abteilung Cybercrime, die organisatorisch in der Staatsanwaltschaft II (Betäubungsmitteldelikte und organisierte Kriminalität) verankert wurde. Als designierter Abteilungsleiter konnte Stephan Walder mitbestimmen, bei welcher Staatsanwaltschaft die neue Abteilung angesiedelt wurde. Räumlich befindet sich die Abteilung Cybercrime nicht wie die anderen Abteilungen der Staatsanwaltschaft II an der Selnaustrasse, sondern gemeinsam mit einem Teil der Kantonspolizei und der Stadtpolizei in der Alten Kaserne (Kasernenstrasse 49). Die Klärung der Frage, wo das gemeinsam mit der Polizei betriebene Kompetenzzentrum Cybercrime anzusiedeln sei, hat gemäss Stephan Walder fünf Jahre gedauert. Organisatorisch sei das Kompetenzzentrum Cybercrime wegen der gesetzlichen Vorgaben als Matrix organisiert. Aus Sicht von Stephan Walder ist dies eine schwierige Organisationsform, die bei Meinungsverschiedenheiten im schlechtesten Fall einfach blockiert werden könne. „Für mich ist es deshalb ein ‚Schönwetter-Güterstand.‘“

Die Abteilung Cybercrime der Staatsanwaltschaft Zürich setzt sich aktuell aus fünf Staatsanwälten und fünf Verwaltungsangestellten zusammen. Die personellen Ressourcen zur Bearbeitung von Cyberkriminalität wurden ausserhalb der staatsanwaltschaftlichen Abteilung Cybercrime bzw. des Kompetenzzentrums Cybercrime nochmals erhöht: Seit 2018 arbeiten bei den fünf regionalen Staatsanwaltschaften des Kantons Zürich je ein sogenannter vollspezialisierte Cyberlight-Staatsanwalt. Erstmals sind somit bei den regionalen Staatsanwaltschaften Fachspezialisten tätig. Diese sind fachlich der Abteilung Cyber der Staatsanwaltschaft II unterstellt, organisatorisch aber auf der regionalen Staatsanwaltschaft eingesetzt und angestellt. Die Idee hinter dieser Neuerung ist gemäss Stephan Walder, das Wissen betreffend Cyberkriminalität breiter zu streuen; Cyberlight-Staatsanwälte bearbeiten Cyberkriminalität der mittleren Stufe. Die höchste Stufe bearbeiten die Spezialisten der Abteilung Cybercrime, die tiefste wird von allen Staatsanwälten bearbeitet. Die grosse Herausforderung bei diesem Modell ist, dass die Cyberlight-Staatsanwälte keine Nähe zum Cyber-Spezialdienst der Kantonspolizei haben, der sich im gemeinsamen Kompetenzzentrum Cybercrime der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei befindet. Dadurch gehen die kurzen Wege zur Polizei wie auch der einfache Austausch mit den Spezialisten der Abteilung Cyber der Staatsanwaltschaft gemäss Stephan Walder verloren.

Die Abteilung Cybercrime ist erste Anlaufstelle für alle Fragen im Zusammenhang mit Cyberkriminalität (Single Point of Contact; SPoC) und vertritt den Kanton im Gremium Cy-

berboard/Cyber-Case. Stephan Walder ist zudem als Dozent an der Staatsanwaltschaftsakademie der Universität Luzern zum Thema Cyberkriminalität tätig.

Das Organigramm der Staatsanwaltschaft Zürich präsentiert sich nach der Umsetzung des Projekts Kompetenzzentrum Cybercrime und der Schaffung der Cyberlight-Staatsanwaltschaften wie folgt:

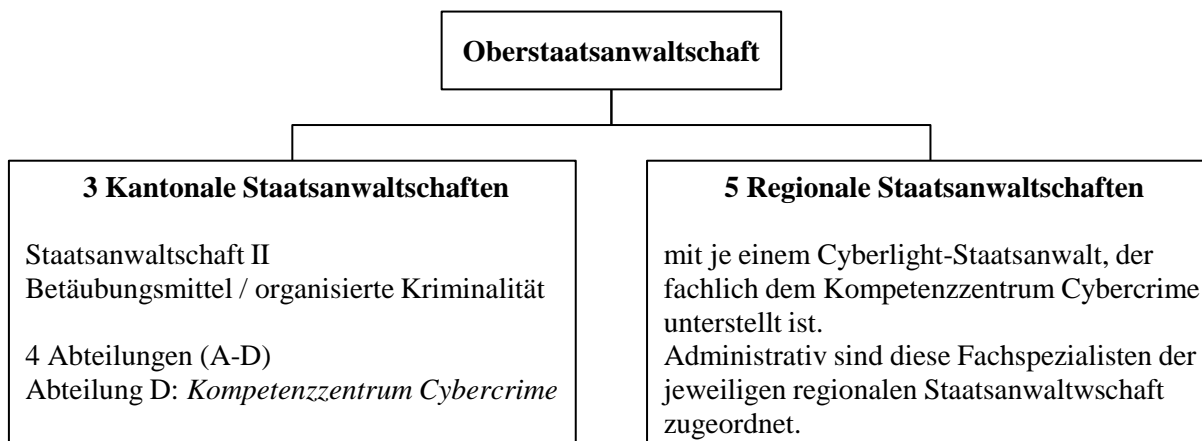


Abb. 3: Organigramm der Staatsanwaltschaft Zürich (eigene Darstellung in Anlehnung an die Erläuterungen von Stephan Walder und Kanton Zürich, ohne Datum)

Kanton St. Gallen

Die Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen liess sich im Frühling 2017 vom Ausbau der Zürcher Staatsanwaltschaft zwecks Bekämpfung der Cyberkriminalität inspirieren. Gleichzeitig litten die IT-Forensic-Spezialisten der Kantonspolizei St. Gallen darunter, bei Fällen von Cyberkriminalität auf Seiten der Staatsanwaltschaft keine kompetenten Ansprechpartner anzutreffen. Auf dieser Basis entschlossen sich Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft im Juni 2017 zu einem gemeinsamen Projektauftrag „Cybercrime Unit“. Mit Abschluss des Projekts wurde ein Antrag an die Regierung gestellt, welche bei der Staatsanwaltschaft zwei Cyberstaatsanwälte bewilligte. Im September 2018 startete das gemeinsam von der Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft gebildete Kompetenzzentrum Cyberkriminalität in Räumlichkeiten bei der Kantonspolizei. Staatsanwalt Daniel Burgermeister blieb bis September 2019 der einzige Cyber-Staatsanwalt. Anfangs September 2019 konnte die zweite Stelle ebenfalls besetzt werden.

Im Kanton St. Gallen werden auch nach der Bildung des Kompetenzzentrums Fälle betreffend Cyberkriminalität grundsätzlich allen Staatsanwälten zur Bearbeitung zugeteilt. Die Cyberspezialisten bei der Staatsanwaltschaft unterstützen ihre Kollegen bei der Arbeit und bearbeiten komplexe Fälle selbst. Weitere Aufgaben der Cyber-Staatsanwälte sind interne Schulungen sowie die Tätigkeit von Daniel Burgermeister als Dozent an der Staatsanwaltschaftsakademie in Luzern. Schliesslich vertritt er den Kanton St. Gallen im Gremium Cyberboard/Cyber-Case und ist Ansprechperson für alle Fragen betreffend Cyberkriminalität (Single Point of Contact, SPoC).

Die Staatsanwaltschaft St. Gallen besteht aus einem Kantonalen Untersuchungsamt, vier regionalen Untersuchungsämtern und der Jugendanwaltschaft. Die Fachstelle Cybercrime der Staatsanwaltschaft ist beim Kantonalen Untersuchungsamt (Kantonale Staatsanwaltschaft) im Stab angesiedelt und untersteht daher direkt dem Leitenden Staatsanwalt. Nachfolgend wird das Organigramm der Staatsanwaltschaft St. Gallen nach der Bildung der Fachstelle Cybercrime und der Gründung des Kompetenzzentrums in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei dargestellt:

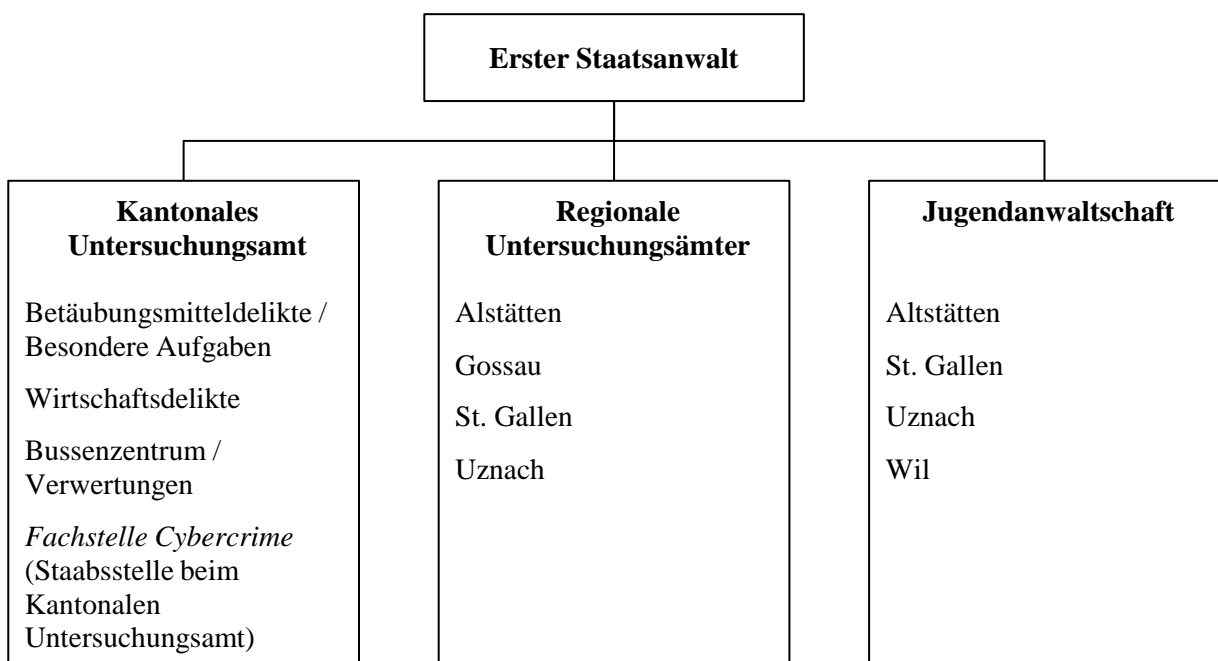


Abb. 4: Organigramm der Staatsanwaltschaft St. Gallen (in Anlehnung an die Erläuterungen von Daniel Burgermeister sowie Staatsanwaltschaft St. Gallen, ohne Datum)

Kanton Basel-Landschaft

Die Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei Basel-Landschaft sind mit ihrem Projekt Cybercrime auf der Zielgeraden. Der Landrat (Kantonsparlament) wird voraussichtlich im kommenden November 2019 über eine Aufstockung bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft befinden. Beantragt ist bei der Staatsanwaltschaft eine Aufstockung um drei Stellen (zwei Staatsanwälte und ein Untersuchungsbeamter), die sich vollumfänglich um die Bearbeitung von Cyberkriminalität kümmern sollen. Aufgrund des seit 2015 kontinuierlichen Anstiegs von Fällen um rund 20 Prozent jährlich⁸ hat die Staatsanwaltschaft beschlossen, auf eigenes Risiko ab Mitte 2019 zwei bestehende Stellen in eine neu zu bildende Einheit Cyberkriminalität umzuteilen. Vorgesehen ist, dass die beiden Cybereinheiten bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft „Tür an Tür“ arbeiten sollen. Der Fachbereich Cybercrime der Staatsanwaltschaft ist aktuell und gemäss Antrag an den Landrat bei der Hauptabteilung Betäubungsmittel und organisierte Kriminalität angesiedelt (gesonderter Fachbereich mit grosser Autonomie).

⁸ Vgl. Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft, 2019, S. 10.

Das aktuell gültige Organigramm der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft (ohne Jugendanwaltschaft):

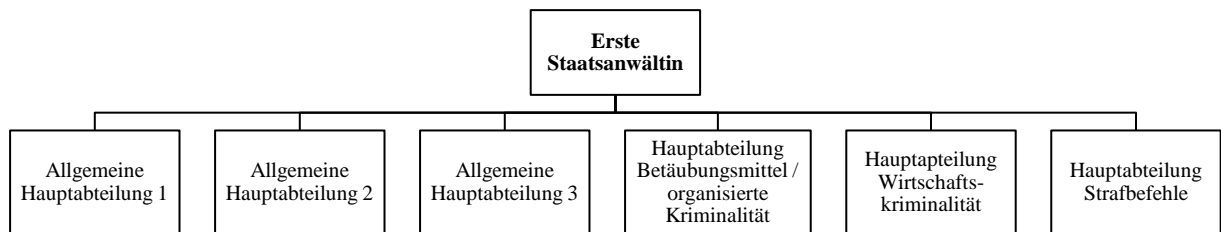


Abb. 5: Organigramm der Staatsanwaltschaft Basel-Land (Quelle: Kanton Basel-Landschaft, ohne Datum).

Bis zur informellen Schaffung des Fachbereichs Cybercrime bei der Staatsanwaltschaft wurden die komplexen Cyberfälle auf die bestehenden Staatsanwälte der Hauptabteilungen verteilt. Einfachere Fälle wurden durch alle Staatsanwälte bearbeitet.

Die Fachstelle Cybercrime der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft bearbeitet Fälle von Cybercrime im engen Sinne (vgl. Ziff. 1.3) selbständig und unterstützt die anderen Staatsanwälte bei der Bearbeitung von digitalisierter Kriminalität. Weiter werden Präventionsaufgaben übernommen und interne Schulungen durchgeführt. Schliesslich vertritt die Fachstelle Cybercrime den Kanton im nationalen Gremium Cyberboard/Cyber-Case und ist Ansprechperson für alle Fragen im Zusammenhang mit Cyberkriminalität (SPoC).

Kanton Schwyz

Seit anfangs 2019 stehen bei der Staatsanwaltschaft Schwyz 50-80 Stellenprozente im Zusammenhang mit Cyberkriminalität zur Verfügung. Dabei wurde das Stellenprofil einer bestehenden Stelle zugunsten der Bearbeitung der Cyberkriminalität angepasst. Der zuständige Staatsanwalt ist gegen innen und aussen erste Kontaktperson (SPoC) und vertritt den Kanton im Gremium Cyberboard/Cybercrime, bearbeitet gewisse Cyberfälle eigenhändig, berät Staatsanwälte, die niederschwellige Cyberfälle bearbeiten, bestreitet interne Schulungen, bildet zusammen mit der Polizei das Kompetenzzentrum Cybercrime und ist mit der Polizei auch für die Prävention im Kanton zuständig. Die Stelle ist bei der Kantonalen Staatsanwaltschaft in der Abteilung für Wirtschaftskriminalität angesiedelt. Die Cybereinheiten der Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft befinden sich „Tür an Tür“ im Sicherheitsstützpunkt Biberbrugg.

Vor der Spezialisierung bei der Staatsanwaltschaft Schwyz wurden Fälle von Cyberkriminalität durch alle Staatsanwälte bearbeitet.

Das Organigramm der Staatsanwaltschaft Schwyz hat durch die Anpassung des Stellenprofils eines Staatsanwaltes der Kantonalen Staatsanwaltschaft keine Änderung erfahren und präsentiert sich wie folgt:



Abb. 6: Organigramm der Staatsanwaltschaft Schwyz (eigene Darstellung in Anlehnung an Kanton Schwyz, ohne Datum).

Im *dritten Block* des Fragebogens wurden drei Fragen zu *Wirksamkeit und Effizienz* der neuen Struktur gestellt. Ebenso wurde nach *Empfehlungen für andere Kantone* gefragt.

Daniel Burgermeister, St. Gallen, sagte, dank früher Steuerung der Cyberkriminalitätsfälle durch die Staatsanwaltschaft würden diese qualitativ besser bearbeitet. Die enge Zusammenarbeit zwischen ihm und der Polizei zeige erste positive Wirkungen. Generell habe sich die Nähe der zwei Organisationen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft bewährt. Die Stellendotierung bei der Staatsanwaltschaft sei aktuell ausreichend. Ein Ausblick in die Zukunft sei nicht möglich. Das hängt für Daniel Burgermeister im Bereich Cyberkriminalität auch mit der Abhängigkeit vom Ausland bezüglich Datenlieferungen ab. Schliesslich erachtet Daniel Burgermeister die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen als sehr wichtig. Eine gewisse Kompetenz zur Bekämpfung von Cyberkriminalität müsse hingegen bei allen Kantonen angesiedelt sein, da es rechtlich und strukturmässig nicht möglich sei, alle Fälle zentral zu behandeln. Die Zukunft könnte aber sein, dass sich einzelne Kantone auf gewisse Phänomene spezialisierten.

Für Stephan Walder, Zürich, liegt die Wirksamkeit der neuen Struktur vor allem in der schnellen Reaktionszeit und im Wissensaustausch: Beide Faktoren werden durch die enge räumliche Zusammenarbeit im Kompetenzzentrum Cybercrime begünstigt.

In Fällen, bei denen wir eine Verurteilung der Täter erreicht haben, hat die Zusammenarbeit ausgezeichnet funktioniert. Das Team konnte sich bilden und erfolgreich arbeiten. Die nahe Zusammenarbeit war tatsächlich der Erfolgsfaktor Nummer eins – nicht nur in der Theorie. Durch die intensive Zusammenarbeit wird schneller klar, wo wir die Ressourcen einsetzen oder auch wieder abziehen. Dadurch werden wieder Ressourcen für andere Fälle frei. Das ist ebenfalls ein Faktor für Effizienz (Stephan Walder).

Weiter ist für Stephan Walder eindeutig, dass sich die organisatorische Massnahme der Bildung eines Kompetenzzentrums Cybercrime und die damit verbundene Schaffung von räumlicher Nähe zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sehr bewährt hat. Dazu gehört auch, dass nun neu noch mehr Fälle im Team gelöst werden. Die Empfehlungen von Stephan Walder an andere Kantone betreffend Bekämpfung von Cyberkriminalität lauten: Die Aufgaben zuerst

mit einem kleinen Team (Techniker, Ermittler und Staatsanwalt) anpacken und dann darauf aufbauen. Generell empfiehlt er, die bestehenden Strukturen und Synergien zu nutzen. „Wir haben fünf Jahr gebraucht, um die Nähe zur Stadt- und Kantonspolizei Zürich zu bewerkstelligen.“ Kleine Kantone hätten es da oft einfacher, da Polizei und Staatsanwaltschaft in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht seien. Dieses Potenzial gelte es unbedingt zu nutzen. Schliesslich sei sowohl bei der Polizei wie auch bei der Staatsanwaltschaft grösstes Gewicht auf die Rekrutierung des Personals zu legen. „‘Cyber’ kann man in zwei Jahren erlernen, das juristische Handwerkszeug muss aber gerade im prozessualen Bereich sitzen“, sagte Stephan Walder im Interview. Schliesslich sei die Personalauswahl auch wichtig, damit sich die unterschiedlichen Unternehmens- und Führungskulturen bei Polizei und Staatsanwaltschaft angleichen könnten.

Nicola Staub, Schwyz: „Im Vergleich zu früher sind wir sicher effizienter unterwegs; schlicht und einfach deshalb, weil wir nun das Wissen über Cyberkriminalität aufgebaut haben und dadurch auch auf Seite der Staatsanwaltschaft mit Cyberfällen umgehen können.“ Zur effizienten Fallbearbeitung trage auch das erarbeitete Konzept zur Fallpriorisierung und die Nähe zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei bei. Diese räumliche Nähe habe sich auf jeden Fall bewährt. Anderen Kantonen rät Nicola Staub: „Nicht länger zuwarten und sich mit der Aktualität und Zukunft, sprich Cyberkriminalität auseinandersetzen. Es ist spannend und gar nicht so technisch, wie man meint.“

Philippe von Planta, Basel-Landschaft, konnte betreffend Wirksamkeit und Effizienz der Strukturen noch keine Auskunft geben, da er zum Zeitpunkt des Interviews erst seit rund drei Wochen als Staatsanwalt für Cyberkriminalität zuständig war. Bewährt habe sich aus seiner Sicht jedoch bereits das Zusammenarbeiten „Tür an Tür“ mit der Polizei. Entscheidend in diesem Zusammenhang sei auch, dass die „richtigen Charaktere mit einem offenen Geist“ zusammenfänden. „Es geht um das World Wide Web und da dürfen nicht der ‚Kantönlicheist‘ und Streitereien über den Gerichtsstand im Vordergrund stehen.“ Für Philippe von Planta sind die in seinem Kanton beantragten zwei Stellen für Cyber-Staatsanwälte und eine zusätzliche Untersuchungsbeamtin das absolute Minimum, um die Aufgaben der Fachstelle Cybercrime bei der Staatsanwaltschaft wahrnehmen zu können. Die Entwicklung werde zeigen, wie viele Stellen es effektiv brauche. Anderen Kantonen empfiehlt Philippe von Planta, sich möglichst bald mit der Materie Cyberkriminalität zu beschäftigen, Wissen aufzubauen und mit der Arbeit zu beginnen. „Je länger man wartet, desto schwieriger wird es.“

4. Diskussion

4.1. Interpretation der Ergebnisse

Die *explorative Befragung* aller kantonalen Staatsanwaltschaften ergab, dass das Phänomen Cyberkriminalität in allen 20 Kantonen, die den Fragebogen beantwortet haben, ein Thema

ist. In der tatsächlichen Bekämpfung der Cyberkriminalität zeigen sich jedoch grosse kantonale Unterschiede. In der Tendenz scheint das Phänomen in grossen Kantonen aktiver bearbeitet zu werden als in kleinen oder mittelgrossen Kantonen. Entweder können bestehende Strukturen zur Bearbeitung der Cyberkriminalität genutzt werden (Waadt) oder es wurden in den letzten Jahren neue Strukturen aufgebaut (Zürich und St. Gallen) bzw. sind im Aufbau begriffen oder es werden konkrete politische Vorlagen ausgearbeitet (Basel-Landschaft, Luzern, Aargau). In den Kantonen Zürich, Bern und Appenzell Ausserrhoden wurden zusätzliche Stellenprozentage zur Bearbeitung der Cyberkriminalität geschaffen. In Schwyz und Basel-Landschaft wurden bestehende Stellenprofile zugunsten der Bekämpfung von Cyberkriminalität angepasst. Wiederum andere Kantone lassen die Cyberkriminalität aktuell durch die Abteilungen Wirtschaftskriminalität bearbeiten (Bern, Basel-Stadt, Schwyz). Die Beispiele Schwyz und Appenzell Ausserrhoden zeigen, dass auch kleinere Kantone bereit sind, politische günstige Zeitfenster zu nutzen, um zusätzliche Personalressourcen zu gewähren oder bestehende Ressourcen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität bereitzustellen. Appenzell Innerrhoden, Glarus, Obwalden, Uri und Schaffhausen sind daran, Strukturen und Lösungen zur Bekämpfung der Cyberkriminalität zu erarbeiten. Ähnlich sieht es in den Kantonen Freiburg, Graubünden, Thurgau und Solothurn aus. Vereinzelt werden noch Kooperationen mit anderen Kantonen geprüft (Schaffhausen). Appenzell Innerrhoden, Glarus, Obwalden, Uri, Wallis und Basel-Stadt gaben an, „passiv“ mit dem Phänomen umzugehen, wobei Basel-Stadt angab, ein Dezernat „Digitale Kriminalität“ unter der Leitung eines Staatsanwaltes zu beantragen.

Offensichtlich ist auch, dass der Anstoss der Bundesanwaltschaft, eine nationale Austauschplattform für Fälle von Cyberkriminalität zu gründen, bei den kantonalen Staatsanwaltschaften auf offene Ohren gestossen ist. Soweit ersichtlich, haben alle Kantone Vertretungen zur Teilnahme an den Austauschplattformen Cyberboard/Cyber-Case bestimmt.

Die *qualitative Befragung* der Cyber-Staatsanwälte in den Kantonen Zürich, St. Gallen, Basel-Landschaft und Schwyz ergab folgende Erkenntnisse: Die vier Kantone haben sich vor dem Aufbau der Strukturen zur Bekämpfung der Cyberkriminalität wenig mit theoretischen Organisationsmodellen auseinandergesetzt. Der Kanton Zürich liess sich von bestehenden Modellen in Deutschland und Österreich inspirieren. Die Kantone St. Gallen, Basel-Landschaft und Schwyz liessen sich in ihren Projektphasen alle vom Leiter der Zürcher Abteilung Cybercrime, Staatsanwalt Stephan Walder, beraten. Für Walder selbst sind die Strukturen der Verwaltung, nicht zuletzt der Polizei, so starr, dass es sich aus seiner Sicht nicht lohnte, viel Zeit in mögliche neue Strukturen zu investieren. Vielmehr gelte es aus den vorgegebenen Strukturen das bestmögliche Resultat herauszuholen. Zur Bekämpfung der Cyberkriminalität sei ein Kompetenzzentrum, bestehend aus Staatsanwaltschaft und Polizei, die zielführende Struktur. Die räumliche Nähe und die damit verbundene Zusammenarbeit sei so zentral, dass beispielsweise ein virtuelles Netzwerk, das als mögliche Organisationsstruktur diskutiert wurde, der Lösung Kompetenzzentrum weit unterlegen sei und daher nicht weiterverfolgt wurde. Der Kanton Zürich hat als alternative Struktur einen grösseren Verbund mit den acht Kantonen des Ostschweizer Strafverfolgungskonkordats geprüft. Diese Alternative

wurde aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit und der aus politischen Gründen unsicheren und schwerfälligen Realisierbarkeit wieder verworfen.

Weiter erwähnten alle vier Interviewpartner, dass eine Integration der Fachspezialisten Cyberkriminalität seitens der Polizei in die Organisation der Staatsanwaltschaft nicht zur Diskussion gestanden habe. „Ausgangspunkt für den Studienauftrag war ein Kooperationsmodell zwischen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft“, sagte Daniel Burgermeister, Cyber-Staatsanwalt des Kantons St. Gallen. Und im Kanton Zürich waren gemäss Staatsanwalt und Projektleiter Stephan Walder die Rahmenbedingungen des Projekts, dass die Organisationen Polizei und Staatsanwaltschaft eigenständig bleiben. Kurzum: Keiner der vier befragten Kantone konnte sich eine völlig neue Struktur vorstellen. Hingegen war allen klar, dass eine Reduktion der Schnittstellen und, damit verbunden, die Beschleunigung der Arbeitsprozesse, die Förderung der Fachkompetenz sowie die Nutzung der gemeinsamen Ressourcen und die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft zentrale Faktoren sind, um die Komplexität im Bereich der Cyberkriminalität bewältigen zu können. Dass bei derart grossen kriminalistischen Herausforderungen kein Kanton bereit ist, die althergebrachten Strukturen wenigstens in Frage zu stellen, mag auf den ersten Blick überraschend scheinen, zeigt aber gleichzeitig, wie etabliert bzw. festgefahren die Organisationsstrukturen sind.

Die unterschiedlichen Führungs- und Unternehmenskulturen, die bei Polizei und Staatsanwaltschaft gepflegt werden, sind für alle Interviewpartner ein wichtiger Aspekt, wenn es um eine intensivierete Zusammenarbeit bzw. um gemeinsame Strukturen geht. Strenge Hierarchien auf Seiten der Polizei prallen auf grosse Freiheiten und Entscheidungskompetenzen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben („Management by exception“) bei den Staatsanwaltschaften. „Polizei und Staatsanwaltschaft sind traditionell völlig verschieden organisiert. Wir sind relativ flach, die Polizei streng hierarchisch organisiert und haben uns deshalb gar keine Mühe gemacht, eine Organisationsform zu finden, die beides abdecken könnte“, sagte Stephan Walder, Staatsanwalt und Leiter der Abteilung Cyber bei der Staatsanwaltschaft Zürich. In diesem Punkt verbirgt sich sicherlich Angleichungspotenzial. Es dürfte wohl Aufgabe der Politik bzw. von Organisationsexperten sein, den Nutzen von gemeinsamen Strukturen im Detail nachzuweisen. Für den Moment erscheint es sachgerecht, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen kantonalen Polizeikorps und Staatsanwaltschaften pragmatisch voranzutreiben, um dem Phänomen Cyberkriminalität zeitnah und im Rahmen des Möglichen zu begegnen.

Schliesslich geht es im Folgenden darum, die beschriebenen, bereits fix etablierten Strukturen zur Bekämpfung der Cyberkriminalität in den Kantonen Zürich, St. Gallen und Schwyz sowie die sich noch im politischen Prozess befindende (geplante) Struktur von Baselland zu analysieren und in den theoretischen Kontext von Aufbau- bzw. Ablauforganisationen einzureihen (vgl. Ziff. 2.5. und 2.6.).

Zürich

Der *Kanton Zürich* ist der einzige Vertreter, bei dem Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft nicht in derselben Direktion angesiedelt sind und auch die Zürcher Stadtpolizei ins Kompetenzzentrum Cybercrime integriert ist. Die räumliche Nähe wurde durch gemeinsame Büros in der vormals polizeilich genutzten Kaserne geschaffen. Die Staatsanwaltschaft bezog damit erstmals Büros in Räumlichkeiten der Kantonspolizei. Die Leitung des aus Staatsanwaltschaft und Polizei zusammengesetzten Kompetenzzentrums Cybercrime hat niemand: In einer ersten Projektphase lag diese in der Verantwortung der Staatsanwaltschaft, davon ist man auf Wunsch der Polizei wieder weggekommen. Es findet ein monatlicher Austausch zwischen den Leitungen der beiden Einheiten statt, die das Kompetenzzentrum gemeinsam bilden. Organisatorisch ist die Cyberabteilung der Staatsanwaltschaft eine von vier Abteilungen der Staatsanwaltschaft II (Betäubungsmittel / organisierte Kriminalität) und untersteht dem Leitenden Staatsanwalt dieser Abteilung.

St. Gallen

Auch im *Kanton St. Gallen* wurde das Kompetenzzentrum Cybercrime bei der Kantonspolizei angesiedelt. Einerseits gab es bei der Kantonspolizei freie Büros, andererseits befand sich dort bereits die Abteilung IT-Forensics mit ihrer Infrastruktur. Auch in St. Gallen sind die beiden Einheiten, welche das Kompetenzzentrum bilden, gleichberechtigt und werden nicht von einer gemeinsamen Leitung geführt. Die beiden Cyber-Staatsanwälte selbst sind im Kantonalen Untersuchungsamt (Kantonale Staatsanwaltschaft) im Stab angesiedelt und bilden somit keine eigene Abteilung. Hierarchisch sind sie dem Leitenden Staatsanwalt des Kantonalen Untersuchungsamtes unterstellt.

Schwyz

Der Cyberstaatsanwalt des *Kantons Schwyz* arbeitete schon bei der Kantonalen Staatsanwaltschaft, bevor sein Stellenprofil anfangs 2019 zugunsten der Bekämpfung von Cyberkriminalität angepasst wurde. Sein Büro befand sich seit jeher im selben Gebäude wie die Kantonspolizei. Die räumliche Nähe musste somit nicht neu geschaffen werden. Die Cyberstelle bei der Staatsanwaltschaft bildet zusammen mit den Mitarbeitenden der Kantonspolizei das Kompetenzzentrum Cybercrime. Der zuständige Staatsanwalt ist in der Kantonalen Staatsanwaltschaft eingegliedert und dem Leiter dieser Staatsanwaltschaft unterstellt.

Basel-Landschaft

Im *Kanton Basel-Landschaft* wird das Parlament (Landrat) voraussichtlich im November 2019 über die Bildung eines Kompetenzzentrums Cybercrime entscheiden. Die Staatsanwaltschaft hat aufgrund des politischen Drucks und der Dringlichkeit des Phänomens Cyberkriminalität in Eigenregie entschieden, ab Juni 2019 zwei bestehende Stellen (1 Staatsanwalt, 1 juristische Untersuchungsbeamtin) als Spezialisten zur Bearbeitung der Cyberdelikte umzuteilen. Mit Genehmigung der Cybervorlage durch den Landrat würde dann die Staatsanwaltschaft um drei zusätzliche Cyberstellen erweitert. Die geplante Fachstelle Cybercrime der Staatsanwaltschaft ist in der Hauptabteilung Betäubungsmittel und organisierte Kriminalität

angesiedelt und administrativ dem abteilungsleitenden Staatsanwalt untergeordnet. Die Abteilung sei im Übrigen gesondert zu betrachten und verfügt gemäss dem designierten Leiter über eine grosse fachliche Autonomie. Der Antrag an den Landrat sieht ein mit Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft betriebenes Kompetenzzentrum Cybercrime in gemeinsamen Räumen vor. Aktuell befindet sich die bei der Staatsanwaltschaft geplante Einheit bereits in einem Gebäude der Kantonspolizei in Liestal.

In der nachfolgenden *Übersicht* werden die organisatorischen Eckpunkte der vier befragten Staatsanwaltschaften tabellarisch aufgezeigt.

	ZH	SG	BL	SZ
Direktion(en)	Sicherheitsdirektion (Kantonspolizei) Direktion der Justiz und des Innern (Staatsanwaltschaft)	Sicherheits- und Justizdepartement	Sicherheitsdirektion	Sicherheitsdepartement
Gesamtleitung Kompetenzzentrum	keine	keine	keine	keine
Hierarchisch übergeordnete Stelle bei der Staatsanwaltschaft	Leiter der Kantonalen Staatsanwaltschaft II	Leiter des Kantonalen Untersuchungsamtes (Kantonale Staatsanwaltschaft)	Administrativ: Leiter der Hauptabteilung Betäubungsmittel / organisierte Kriminalität	Leiter der Kantonalen Staatsanwaltschaft
Koordination mit Abteilung Cyber der Kantonspolizei	1-2 Mal pro Monat mittels Austauschsituation	täglich, situativ, Büros werden geteilt	regelmässig	regelmässig
Räumliche Nähe	Ja Wurde neu geschaffen	Ja Wurde neu geschaffen	Ja vorbestehend	Ja vorbestehend

Tabelle 7: Organisatorische Eckpunkte der vier qualitativ befragten Staatsanwaltschaften (Quelle: qualitative Interviews)

Augenfällig und allen vier Kantonen gemeinsam ist, dass sogenannte Kompetenzzentren, bestehend aus Mitarbeitenden der jeweiligen Kantonspolizei⁹ und Mitarbeitenden der Staatsan-

⁹ Im Kanton Zürich auch noch unter Einbezug der Stadtpolizei.

waltschaft geschaffen wurden. Eine genaue Betrachtung zeigt, dass Sinn und Geist der Kompetenzzentren in allen Kantonen identisch verstanden werden: Bündelung der Kompetenzen und Ressourcen, kurze Wege und Reduzierung von Schnittstellen sowie die vermehrt prozessorientierte Zusammenarbeit im Team. Identisch ist auch, dass in allen vier Kantonen die Mitarbeitenden des Kompetenzzentrums in ihren jeweiligen Stammorganisationen (Polizei / Staatsanwaltschaft) verblieben sind. Dadurch, dass in allen vier Fallbeispielen auf eine übergeordnete Führung verzichtet wurde, entstand innerhalb der Struktur Kompetenzzentrum eine Art parallele Matrixstruktur mit gleichberechtigten Einheiten. Dies steht im Widerspruch zur Empfehlung von Grundei und Becker, klare Verantwortlichkeiten („final say“) zu schaffen (2009, S. 122). Die Spezialisten stehen somit unter der Führung ihrer polizeilichen oder staatsanwaltschaftlichen Vorgesetzten. Die diesbezüglichen Regelungen und Hierarchien in den einzelnen Kantonen sind unterschiedlich. Ein Grund für die fehlende Bestimmung einer einheitlichen hierarchischen Leitung innerhalb der Kompetenzzentren könnte sein, dass die Staatsanwaltschaft gemäss Strafprozessordnung die Verantwortung für die Leitung von Strafverfahren trägt und somit gegenüber der Polizei weisungsbefugt und Aufsicht ist (Art. 15 Strafprozessordnung, StPO). Ein weiterer Hauptgrund dürfte sein, dass weder die Polizeikorps noch die Staatsanwaltschaften interessiert sind, Ressourcen / Kompetenzen an andere Organisationen abzugeben.

Weiter wurde in keinem der vier Kantone die Diskussion geführt, die Kriminalpolizei bzw. die IT-Forensik-Spezialisten in die Organisation der Staatsanwaltschaft zu integrieren, wie beispielsweise in Basel-Stadt, wo die Kriminalpolizei organisatorisch ein Teil der Staatsanwaltschaft ist. Umstrukturierungen fanden je innerhalb der beiden Organisationen statt. Zudem gab es auch keine unter den Organisationen abgesprochenen Personalverschiebungen.¹⁰ Bemerkenswert ist, dass alle vier Kantone die räumliche Nähe zwischen den Spezialisten für Cyberkriminalität bei der Polizei und Staatsanwaltschaft sichergestellt haben. In den Fällen von Basel-Landschaft und Schwyz war diese Nähe bereits gegeben, in Zürich und St. Gallen wurden Büros für die Staatsanwaltschaften bei den Polizeikorps eingerichtet.

Soweit ersichtlich, haben sämtliche befragten Kantone bei den *Polizeikorps* eine Abteilung Cybercrime geschaffen. Bei den Staatsanwaltschaften wurde einzig in Zürich eine eigene Abteilung innerhalb der Kantonalen Staatsanwaltschaft II aufgebaut. Die Antworten der Interviewpartner aus Schwyz, Baselland und St. Gallen lassen darauf schliessen, dass deren Einheiten mit auf Cyberkriminalität spezialisierten Staatsanwälten zu klein sind, um eigene (organigrammrelevante) Abteilungen zu bilden. Die beiden St. Galler Staatsanwälte sind in der Kantonalen Staatsanwaltschaft (Kantonales Untersuchungsamt) im Stab, die Baselländer in der Kantonalen Abteilung für Wirtschaftskriminalität (gesonderte Einheit mit grosser Autonomie) und der bislang einzige Cyberspezialist bei der Staatsanwaltschaft Schwyz ist ebenfalls in der Kantonalen Staatsanwaltschaft angesiedelt.

¹⁰ Die ehemalige Polizistin, die seit 2019 in der Abteilung Cybercrime arbeitet, hat bei ihrer alten Organisation gekündigt und ist neu bei der Staatsanwaltschaft angestellt. Die Stelle wurde nicht von der einen in die andere Organisation verschoben.

Somit lässt sich als *Fazit* festhalten, dass in allen vier untersuchten Kantonen die Zusammenarbeitsform zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft zwecks Bekämpfung der Cyberkriminalität als Kompetenzzentrum bezeichnet wird. Eine genauere Betrachtung zeigt auf, dass die gelebte Zusammenarbeit innerhalb der Struktur Kompetenzzentrum nicht der Reinform eines von Osterloh und Frost beschriebenen Servicemodells entspricht (2006, S. 111), in dem die Prozesse weitgehend über die Funktionen dominieren. Diese Tatsache bestätigt wiederum die Aussage von Thommen (2016, S. 729) dass Organisationsformen selten in reiner Form auftreten. Die Antworten der Interviewpartner lassen darauf schliessen, dass sich die vier untersuchten Staatsanwaltschaften bzw. Kantone von einer einheitlich orientierten Prozessabwicklung leiten liessen, um der Komplexität des Phänomens Cyberkriminalität adäquat zu begegnen. Eine aus Fachleuten von Polizei und Staatsanwaltschaft zusammengesetzte Einheit (Kompetenzzentrum) hat in den vier untersuchten Kantonen den Auftrag bekommen, zentrale Anlauf- und Problemlösungsstelle für Delikte im Zusammenhang mit Cyberkriminalität zu sein. Eine Hierarchie bzw. zentrale Führung innerhalb der neu geschaffenen Kompetenzzentren wurde nicht geschaffen. Hingegen konnten Schnittstellen in quantitativer und qualitativer Sicht reduziert werden. Die Matrixstruktur, die durch die beiden an den Kompetenzzentren beteiligten Organisationen Polizei und Staatsanwaltschaft innerhalb der Kompetenzzentren hineinspielt, dürfte gewisse prozesshafte Vorteile des reinen Servicemodells Kompetenzzentrum (Osterloh & Frost, 2006, S. 111) zunichtemachen, da keine der beiden Einheiten von A-Z für die Prozesse verantwortlich zeichnet.

Unter Würdigung der

- vier untersuchten, bereits mehrheitlich etablierten Strukturen der kantonalen Cyberkompetenzzentren
- von den vier befragten Staatsanwälten genannten Erfolgsfaktoren zur Bekämpfung der Cyberkriminalität
- politischen Strukturen, in denen sich Polizei und Staatsanwaltschaft bewegen sowie
- der theoretischen Grundlagen (vgl. Ziff. 2.6.)

gilt es, zur Beantwortung der Forschungsfrage „*Welche Organisationsformen gibt es, um Cyberkriminalität wirksam zu bekämpfen?*“ potentielle Organisationsstrukturen auszuwählen und in einer Nutzwertanalyse zu evaluieren.

Aufgrund der genannten Kriterien steht die prozessorientierte Struktur *Kompetenzzentrum* im Vordergrund. Als Alternativen kommen eine *stabile Netzwerkstruktur* (virtuelle Organisation) und die Schaffung einer reinen *Division/Abteilung* Cyberkriminalität bei der Staatsanwaltschaft bzw. bei der Polizei in Frage. Schliesslich wird als letzte Alternative ein *ständiger Ausschuss* in die Auswertung einbezogen. Die Hauptgründe für die Auswahl der drei organisatorischen Alternativen im Vergleich zur Struktur *Kompetenzzentrum* werden schematisch dargestellt:

Organisationsform	Auswahlkriterien
Kompetenzzentrum	Reduktion der Schnittstellen Einheitliche Verantwortung für einen gesamten Prozess Bündelung der Kompetenzen und Kräfte
Virtuelle Organisation	Netzwerk über Kanton oder Region hinaus möglich Beizug der kompetentesten und passendsten Partner verspricht effektives Vorgehen Beibehaltung der aktuellen Strukturen möglich
Division/Abteilung	Schaffung einer Division/Abteilung Cybercrime bei der Staatsanwaltschaft oder der Polizei ist eine naheliegende und auf den ersten Blick einfach zu realisierende Lösung
Ständiger Ausschuss	Verbindliche und doch lose Form der Zusammenarbeit über verschiedene Hierarchien und Organisationsstrukturen hinweg möglich Strukturen werden beibehalten

Tabelle 8: Organisationsformen: Alternativen für Nutzwertanalyse (eigene Darstellung in Anlehnung an Ziff. 2.6.)

5. Vergleich der organisatorischen Alternativen

5.1. Nutzwertanalyse

Nachfolgend werden die vier genannten organisatorischen Alternativen *Kompetenzzentrum*, *virtuelle Organisation*, *Division/Abteilung* und *ständiger Ausschuss* mit Hilfe der unter Ziff. 2.7. aufgestellten Effizienzkriterien einer verbalen Bewertung unterzogen (vgl. auch Präzisierung von Effizienzkriterien von Thom & Wenger, 2010, S. 142-148). Dabei ist vorauszuschicken, dass die Organisationsform *Kompetenzzentrum* so verstanden wird, dass diese zwar hierarchisch flach organisiert ist, jedoch unter einer einheitlichen Führung steht; dies steht im Widerspruch zu den vier Praxisbeispielen. Die vollständigen verbalen Bewertungen sind im Anhang D nachzulesen.

Zusammenfassend resultiert aus der verbalen Bewertung, dass die Zielorientierung bei allen vier Alternativen gegeben ist. Punkto Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes stehen die kompakten Strukturen *Kompetenzzentrum* und *Division/Abteilung* an der Spitze. Betreffend schneller Informations- und Entscheidungsprozesse fällt die Bewertung für die Strukturen *Kompetenzzentrum* und *Division/Abteilung* ebenfalls vorteilhaft aus. Vorbehalte wären allenfalls angebracht, *falls* das *Kompetenzzentrum* nicht unter einer einheitlichen Führung stünde, wie dies in den untersuchten Praxisbeispielen der Fall ist oder wenn die

Alternative Division/Abteilung zu viele Hierarchiestufen aufweisen würde. Ein Ausschuss ist in diesem Punkt eindeutig „träger“ und punkto Effizienz klar im Hintertreffen. Entscheide können auch in virtuellen Netzwerken schnell gefällt werden. Zu beachten ist jedoch, dass es bei übergeordneten Entscheiden immer mindestens zwei Entscheidungsträger braucht. Die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit über den gesamten Prozess dürfte bei kompakten Strukturen besser gewährleistet sein. Gleiches gilt für die organisatorische Lernfähigkeit und die Förderung der sozialen Effizienz und individuelle Lernfähigkeit sowie die gemeinsame Ressourcennutzung.

Geht man von einer einheitlichen Führung aus, schneidet das Kompetenzzentrum am besten ab. Geht man von einer gemischten Führung aus, wie dies in den Praxisbeispielen der Fall ist, ist wohl die Division/Abteilung die effizienteste Struktur. Eine Abwägung betreffend Umsetzbarkeit und Widerstände (Realisierbarkeitsstudie; Thom & Wenger, S. 174-175) wird in der nachfolgenden Punktebewertung thematisiert.

5.2. Punktebewertung

Thom und Wenger (2010, S. 169) empfehlen, zusätzlich zur verbalen Bewertung eine Bewertung in Punkten vorzunehmen, um die Weiterverwendung der Ergebnisse zu erleichtern. Die Autoren raten weiter, diese Gewichtung möglichst breit abzustützen und mittels Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Akzeptanz bei allen Betroffenen zu sorgen. Im vorliegenden Fall handelt es sich um die subjektive Gewichtung des Autors. Der Einbezug der Mitarbeitenden der Ausserrhoder Staatsanwaltschaft hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt. Nachfolgend werden die sieben Effizienzkriterien zuerst gewichtet und anschliessend mit Punkten bewertet (siehe 2.7.2).

	Effizienzkriterium ¹¹	Gewichtung	Variante 1		Variante 2		Variante 3		Variante 4	
			Kompetenzzentrum	Netzwerk	Division/Abteilung	Ausschuss				
		G	P	G*P	P	G*P	P	G*P	P	G*P
1	Zielorientierung der Organisation	20	5	100	4	80	5	100	4	80
2	Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes	15	5	75	4	60	4	60	3	45
3	Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	20	5	100	4	80	5	100	3	60
4	Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation als Ganzes	15	5	75	4	60	5	75	3	45
5	Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)	10	4	40	4	40	4	40	3	30
6	Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit	10	5	50	4	40	5	50	3	30
7	Förderung der gemeinsamen Ressourcennutzung	10	5	50	3	30	5	50	3	30
	Total	100		490		390		475		320

Tabelle 9: Punktebewertung von vier organisatorischen Alternativen

¹¹ Legende: Nr. = Nummer des entsprechenden Effizienzkriteriums; G = Gewichtung; P = Punktwert; G*P = Produkt. Die Punktwerte liegen auf einer Skala von 1 bis 5 (1 = negativ, 2 = eher negativ, 3 = neutral, 4 = eher positiv, 5 = positiv).

Das numerische Ergebnis zeigt, dass die Varianten *Kompetenzzentrum* und *Division/Abteilung* praktisch identisch bewertet werden. Die Resultate ergeben sich jedoch unter den Prämissen, dass das Kompetenzzentrum unter einer einheitlichen Führung steht und die Division/Abteilung sich auf die Bearbeitung der Kernkompetenz Cyberkriminalität beschränkt. Im ersten Punkt unterscheiden sich die analysierten Praxisbeispiele der vier Kantone Zürich, St. Gallen, Basel-Landschaft und Schwyz. Wie oben dargelegt, bekämpfen die genannten Kantone Cyberkriminalität mithilfe von Kompetenzzentren, die sich aus Polizei und Staatsanwaltschaft zusammensetzen und keiner einheitlichen Führung unterstehen. Mit anderen Worten: Die bestehenden Cyber-Kompetenzzentren haben keine übergeordnete Führungsstruktur und entsprechen somit nur beschränkt der Alternative 1 (Kompetenzzentrum), die zusammen mit der Alternative 3 (Division/Abteilung) als effizienteste Organisationsstruktur bewertet wurde.

Aus organisatorischer Sicht ist eine klare Empfehlung für die Alternativen 1 und 3 indiziert. Für Thom und Wenger (2010, S. 174) ist jedoch zentral, dass die theoretisch effizientesten Alternativen nur sinnvoll umsetzbar sind, wenn sie in der Praxis auch effektiv tauglich sind. Die Autoren empfehlen daher, eine Realisierbarkeitsstudie durchzuführen, welche die Ressourcen (Finanzen, Infrastruktur, Personal) sowie den Nutzen im Fokus hat. Zusätzlich gilt es gemäss Grundei und Becker (2009, S. 124), nebst der Akzeptanz der Mitarbeitenden betreffend neue Organisationsstruktur auch die Haltung weiterer Interessensgruppen (Politik oder oberste Führungsstruktur einer Division) abzuschätzen: „Widerstand ist z.B. dort zu erwarten, wo

- eine Stelle an Einfluss einbüsst
- eine Stelle sich in ihrer Bewertung verschlechtert
- Arbeitsweisen der vorhandenen Mitarbeiter nicht zur neuen Organisation passen (Cultural Misfit).“

Dieser Widerstand dürfte in der Tat zu erwarten sein, wenn ein Kompetenzzentrum, bestehend aus Polizei und Staatsanwaltschaft, unter eine einheitliche Leitung gestellt wird. Erfahrungsgemäss gibt keine Organisation gern Kompetenzen und Einfluss ab (Steinmann et al., 2013, S. 436). Der Zürcher Weg, ein Kompetenzzentrum unter einer Doppelführung bzw. eben unter keiner einheitlichen Führung zu errichten, erscheint daher in der Praxis als erfolgsversprechendste organisatorische Alternative zur wirkungsvollen Bekämpfung von Cyberkriminalität. Die Errichtung einer einheitlichen Führung könnte im Gegenzug jahrelange Grabenkämpfe auslösen, verbunden mit negativen Einflüssen auf die geplante Bekämpfung von Cyberkriminalität. Gleichermassen präsentiert sich die Situation, würde man die Cyber- bzw. IT-Spezialisten der Polizei in die Organisation der Staatsanwaltschaft integrieren (Alternative Division/Abteilung) und dort eine umfassende Cyber-Abteilung aufbauen wollen. Solche organisatorischen Veränderungen sind erfahrungsgemäss äusserst behutsam und sorgfältig zu planen und erscheinen wenig geeignet, um innert möglichst kurzer Zeit die Cyberkriminalität bekämpfen zu können. Langfristig hingegen sollten sich wohl alle Polizeikorps und Staatsanwaltschaften überlegen, ob nicht ein Zusammenschluss von Staatsanwaltschaft und

*Kriminal*polizei, wie dies beispielsweise der Kanton Basel-Stadt praktiziert, die effizienteste Art ist, um künftig komplexe Arten von Verbrechen zu bekämpfen.

6. Implikationen für die Praxis

Die Strukturen einer Staatsanwaltschaft Zürich sind kaum mit jener von Appenzell Ausserrhoden zu vergleichen, selbst wenn dieselbe einheitliche Strafverfolgung zu gewährleisten ist. Ähnlichkeiten weisen hingegen die Aufgaben und Erledigungsprozesse auf. Vergleichbar ist daher die Zusammenarbeit zwischen den Polizeikörpern und den Staatsanwaltschaften: Dabei prallen in grossen wie in kleinen Kantonen unterschiedliche (Unternehmens-) Kulturen aufeinander. Kleine Gebilde haben bisweilen auch Vorteile. Die in der vorliegenden Arbeit von allen Interviewpartnern vielgepriesene räumliche Nähe zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft als Erfolgsfaktor ist in den ländlichen Kantonen oft einfach zu bewerkstelligen, meistens ist sie schon vorhanden. Im Folgenden wird versucht, die Essenz der vorliegenden Arbeit in *fünf Empfehlungen* zusammenzufassen.

- Die *räumliche Nähe* ist für das effiziente und wirkungsvolle Zusammenspiel zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei in der Bekämpfung von Cyberkriminalität zentral. Die Zusammenarbeit sollte im selben Gebäude, noch besser, in denselben Büros erfolgen. Im Idealfall vermischen sich die verschiedenen Betriebskulturen und es entsteht ein Teamgedanke.

Unabhängig von der Organisationsstruktur müssen Polizei und Staatsanwaltschaft effizient und wirkungsvoll zusammenarbeiten, um gegenüber Straftätern im Bereich Cyberkriminalität bestehen zu können. Alle vier untersuchten Kantone sind zum Schluss gekommen, dass diese Zusammenarbeit nur mit räumlicher Nähe und konstantem gegenseitigem Austausch gelingen kann. Als Organisationsform wurde in allen vier Kantonen ein *Kompetenzzentrum Cybercrime* gewählt.

- Wichtiger als *die* perfekte Organisation zur Bekämpfung von Cyberkriminalität ist aus Sicht der Opfer von Cyberkriminalität und der beiden Organisationen Polizei und Staatsanwaltschaft, dass das Internet kein rechtsfreier Raum ist und die *Bekämpfung von Cyberkriminalität möglichst bald sowie möglichst effizient und wirkungsvoll beginnt*.

Die Strafverfolgungsbehörden sind naturgemäss reaktiv tätig bzw. die Verbrecher sind (fast) immer einen Schritt voraus (Gerny, 19. August 2019, S. 1). In der Welt der Cyberkriminellen ist dieses Phänomen noch verstärkt anzutreffen. Hinzu kommt die territoriale Ungebundenheit bei Cyberkriminalität, welche die Ermittlungen von Straftaten erschwert. Wer in Versuchung gerät, Prozesse und Strukturen möglichst optimal an die Welt der Cyberkriminalität auszurichten, wird womöglich nie mit dem Aufbau einer effizienten und wirkungsvollen Organisa-

tion fertig werden. Es braucht daher den Mut, mit einer nicht bis zuletzt ins Detail ausgereiften Organisation die Bekämpfung von Cyberkriminalität zu beginnen.

- Die *Organisation muss prozessorientiert strukturiert* sein, damit alle Beteiligten die Bedeutung sowohl ihrer eignen wie auch der Tätigkeit der Kolleginnen und Kollegen nachvollziehen und das „Produkt“ Bekämpfung der Cyberkriminalität als Ganzes überblicken können. Das steigert die Motivation und führt zu einer effizienten und qualitativ guten Arbeit.

Erfolgsgarant in der komplexen Materie Cyberkriminalität ist das gegenseitige Verständnis für die Arbeit des Technikers bei der Polizei wie auch für die Beurteilung rechtlicher oder prozessualer Belange auf Seiten der Staatsanwaltschaft. Eine Organisation ist dann erfolgreich, wenn die Mitarbeitenden Sinn und Zweck der Handlungen innerhalb der gesamten prozessgeleiteten Organisation überblicken und sich als Teil des Ganzen sehen. Dafür gibt es Organisationsstrukturen, die besser geeignet sind als andere; die Wahl der Organisationsform an sich ist jedoch nicht Erfolgsgarant.

- Cyberkriminalität ist komplex und verändert sich derart schnell, dass eine erfolgreiche Bekämpfung am besten im Team erfolgen kann. Bei der Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden ist auf die *Konstellation im Team* grösste Rücksicht zu nehmen, um es möglichst ideal ergänzen zu können.

Es ist offensichtlich, dass die Betriebskulturen der Staatsanwaltschaften und der Polizeikorps unterschiedlich sind. Diese Differenz wird sich aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungen und Aufgabengebiete nicht so schnell verringern. Umso wichtiger erscheint deshalb, dem Teamgedanken bei der Rekrutierung neuer Mitarbeitenden einen hohen Stellenwert einzuräumen. Die Auswahl von neuen Mitarbeitenden hat mit grösster Sorgfalt im Hinblick auf die sozialen Eigenschaften (Teamfähigkeit, Sozialkompetenz, Entwicklungsfähigkeit, Dienstleistungsgedanke etc.) zu erfolgen.

- Mittel- bis langfristig sind die *föderalen Strukturen* im Sinne von prozess- und teamorientierten Abläufen ernsthaft zu *überdenken* und falls nötig zu erneuern. Die Welt der Verbrecher wird sich weiter entwickeln, die Strukturen der Strafverfolgungsbehörden tun gut daran, sich dafür zu rüsten.

Die Strafverfolgungsbehörden mit ihren föderalen Strukturen aus dem letzten Jahrhundert stossen bei der Bekämpfung von Cyberkriminalität an ihre Grenzen. Kurz- bis mittelfristig scheinen die getroffenen Massnahmen mit der Gründung von kantonalen Kompetenzzentren zielführend zu sein. Mittel- bis langfristig sind jedoch die föderalen Strukturen in Frage zu stellen und überregionale Lösungen zu prüfen. Prozess- und Teamgedanken dürften in Zukunft noch vermehrt zum Tragen kommen. Eine Integration der Kriminalpolizei in die Struktur der Staatsanwaltschaft, wie es bereits heute in Basel-Stadt praktiziert wird, ist mindestens

ernsthaft zu prüfen. Prestigedenken und Ängste vor Veränderungen dürfen nicht für mangelnde Erneuerung der Strukturen verantwortlich sein.

7. Schlussfolgerungen und Ausblick

Wie lässt sich Cyberkriminalität organisatorisch erfolgreich bekämpfen? Gemäss Erfahrung der Spezialisten gilt es, die bestehenden Strukturen und Synergien bestmöglich zu nutzen und mittels räumlicher Nähe einen optimalen Wissensaustausch und schnelle Verfahrensabläufe zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei zu gewährleisten. Ist die räumliche Nähe zwischen den auf Cyberkriminalität spezialisierten Organisationseinheiten vorhanden, spielt die Organisationsform zur erfolgreichen Bekämpfung von Cyberkriminalität gemäss allen vier befragten Spezialisten eine untergeordnete Rolle. Tatsache ist und bleibt allerdings, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft generell auf unterschiedlichen Organisationsstrukturen beruht: Die Staatsanwaltschaften weisen flache Hierarchien auf, die Polizeikorps sind stark hierarchisch organisiert. Es prallen unterschiedliche Unternehmenskulturen aufeinander und es hängt von den Persönlichkeiten und Charakteren der einzelnen Mitarbeitenden und Vorgesetzten ab, ob die Zusammenarbeit funktioniert und es im besten Fall eine Teamarbeit wird. Und darin liegt eine mögliche Herausforderung in den Strukturen, wie sie die vier untersuchten Kantone Zürich, St. Gallen, Basel-Landschaft und Schwyz gewählt bzw. angedacht haben. Stimmt die Chemie der Vorgesetzten in den Facheinheiten Cyberkriminalität von Polizei und Staatsanwaltschaft nicht, dürfte sich die Zusammenarbeit schwierig gestalten. Zukunftsgerichtet und für den Teamgeist vorteilhaft wäre eine einheitliche Struktur. Zwei Varianten stehen im Vordergrund:

- Die Einheiten der Polizei und Staatsanwaltschaft werden aus ihren Stammorganisationen herausgelöst und unter eine aussenstehende, einheitliche Führung gestellt.
- Eine Einheit wird in die Stammorganisation der anderen Einheit integriert und beide Einheiten werden dadurch unter eine einheitliche Führung gestellt.

Der Kanton Zürich hat zu Beginn des Projektes Kompetenzzentrum Cybercrime eine Mischform der beiden Varianten getestet und, ohne Integration der polizeilichen Abteilung in die Staatsanwaltschaft, die Führung des gemeinsamen Kompetenzzentrums durch den leitenden Cyberstaatsanwalt vorgesehen. Bereits diese organisatorische „Soft“-Variante stiess auf polizeilichen Widerstand und wurde noch innerhalb der Projektphase korrigiert. Dies mit den bekannten Folgen, dass die beiden Abteilungen von je einem polizeilichen bzw. staatsanwaltlichen Vorgesetzten geleitet werden und es keine übergeordnete Führung gibt. Im Fall des Kantons Zürich ist das Konfliktpotenzial umso höher, da Staatsanwaltschaft und Polizei nicht derselben Direktion unterstehen.

Das Zürcher Praxisbeispiel zeigt, dass beide skizzierten Varianten nicht einfach umzusetzen sein dürften. Wer übernimmt die Führungsfunktion, wenn beide Einheiten aus ihren Stammorganisationen herausgelöst werden? Und wie gelingt es, die Widerstände der Betroffenen zu überwinden und eine Einheit in die Stammorganisation der anderen zu integrieren? Es dürfte

sich jedoch mittel- und langfristig lohnen, vertieft und mit einem langen Atem über diese Fragen nachzudenken. Dies umso mehr, wenn davon auszugehen ist, dass die Komplexität im Bereich Cyberkriminalität und der technische Wandel unaufhaltsam fortschreiten und künftig noch mehr Teamarbeit zur Bekämpfung gefragt sein dürfte. Es erscheint höchst erstrebenswert, in eine einheitliche Unternehmens- und Teamkultur zu investieren und nicht bloss darauf zu hoffen, dass die räumliche Nähe von Polizei und Staatsanwaltschaft auch mittel- und langfristig Erfolgsgarant genug ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es nicht *die* richtige Struktur gibt, um Cyberkriminalität effektiv und effizient zu bekämpfen. Kurz- und mittelfristig mögen sogenannte Kompetenzzentren, zusammengesetzt aus Polizei und Staatsanwaltschaft ohne einheitliche Führung und unter Beibehaltung der Stammorganisationen, eine gute Struktur bilden. Mittel- bis langfristig dürfte der Aufbau einer *gemeinsamen* Organisation mit einer einheitlichen Unternehmens- und Teamkultur jedoch unabdingbar sein, um als Strafverfolgungsbehörde im Kampf gegen Cyberkriminalität und andere organisierte Kriminalität Erfolge vorweisen zu können. Ein erprobtes Beispiel ist das Modell des Kantons Basel-Stadt, bei dem Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft organisatorisch vereint sind. In diesem Zusammenhang könnte weiterer Forschungsbedarf darin bestehen, das Modell des Kantons Basel-Stadt genau zu analysieren. Wie hat es Basel-Stadt als einziger Kanton in der Deutschschweiz geschafft, die beiden unterschiedlichen Kulturen von Polizei und Staatsanwaltschaft zu vereinen? Sind die Effizienzgewinne durch die Integration der Kriminalpolizei in der Verbrechensbekämpfung messbar? Falls ja, müsste dies nicht mittelfristig das Modell für *alle* kantonalen Strafverfolgungsbehörden sein? Das Phänomen Cyberkriminalität zeigt eindrücklich auf, dass die Strafverfolgungsbehörden in Zukunft noch schneller und agiler agieren müssen, um die Täter ermitteln zu können. Nebst dem Modell Basel-Stadt sind weitere neue Organisationsstrukturen denkbar, die für die Strafverfolgungsbehörden gewinnbringend sein könnten.

Die Ausgangslage im Kanton Appenzell Ausserrhoden zur Bekämpfung der Cyberkriminalität hat sich seit der Themenwahl dieser Arbeit mit der Schaffung des Fachbereichs Wirtschafts-/Cyberkriminalität entscheidend verbessert. Es ist nun an den Führungspersonen bzw. an diesem Kleinteam des Fachbereichs (drei Mitarbeitende mit zum Teil mehreren Aufgabengebieten), effiziente Strukturen mit der Kantonspolizei in die Wege zu leiten. Es wird sich zeigen, ob auch ein sogenanntes Kompetenzzentrum Cyberkriminalität die Lösung sein wird. Tatsache ist, dass Appenzell Ausserrhoden aufgrund des Mitarbeiterbestandes bei Polizei und Staatsanwaltschaft und der technischen Möglichkeiten in aufwändigen Fällen von Cyberkriminalität weiterhin auf das St. Galler Kompetenzzentrum Cyberkriminalität zurückgreifen können muss. Dies beweist ein aktueller Fall eindrücklich. Innerhalb der Ausserrhoder Strukturen wird entscheidend sein, ob es gelingt, die bestehende räumliche Nähe für eine tatsächliche Zusammenarbeit in einem organisationsübergreifenden Team zu nutzen. Es wäre wünschenswert, wenn sich Polizei und Staatsanwaltschaft durch gemeinsame Erfahrungen bei der Bekämpfung von Cyberkriminalität näher kämen.

Literaturverzeichnis

Bea, F. X. & Göbel, E. (2019). *Organisation. Theorie und Gestaltung* (5. Aufl.). München: UVK.

Bundesamt für Polizei. (2019). *Jahresbericht fedpol 2018*. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiCx5rMzKfkAhUBI1AKHbSJBekQFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.fedpol.admin.ch%2Fdam%2Fdata%2Ffedpol%2Fpubliservice%2Fpublikationen%2Fberichte%2Fjabe%2Fjabe-2018-d.pdf&usq=AOvVaw0EHWAifZA2opujoe2HDW_g, 28.08.2019.

Bundesamt für Statistik. (ohne Datum). *Kantonsportraits*. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/kantone.html>, 29.08.2019.

Bundesanwaltschaft. (2019). *Tätigkeitsbericht 2018. Bericht der Bundesanwaltschaft über ihre Tätigkeit im Jahr 2018 an die Aufsichtsbehörde*. URL: https://www.bundesanwaltschaft.ch/dam/mpc/de/dokumente/taetigkeitsbericht_ba_2018.pdf.download.pdf/Taetigkeitsbericht_2018.pdf, 28.08.2019.

Bundesrat. (2018). *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018-2022*. URL: https://www.isb.admin.ch/dam/isb/de/dokumente/ikt-vorgaben/strategien/ncs/Nationale_Strategie_Schutz_Schweiz_vor_Cyber-Risiken_NCS_2018-22_DE.pdf.download.pdf/Nationale_Strategie_Schutz_Schweiz_vor_Cyber-Risiken_NCS_2018-22_DE.pdf, 28.08.2019.

Gerny, D. (19. August 2019). Verbrecher sind der Polizei voraus. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 1.

Grundeis, J. & Becker, L. (2009). Herausforderung Organisationscontrolling – Entwicklung und Bewertungskriterien für die Aufbau- und Führungsorganisation. *Zeitschrift für Controlling und Management*, 53(2), 117-126.

Gutenberg, E. (1983). *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Erster Band. Die Produktion* (24. Aufl.). Berlin/Heidelberg/New York: Springer-Verlag.

Gyarmati, N. (2019). Phänomen Cybercrime und seine Bekämpfung. *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie (SZK)*, 18(1/2), 86-97.

Kanton Appenzell Ausserrhoden. (ohne Datum). *Staatsanwaltschaft. Abteilung Erwachsenenstrafrecht*. URL: <https://staatskalender.ar.ch/organization/kantonale-behoerden/kantonale-verwaltung/departement-inneres-und-sicherheit/staatsanwaltschaft/abteilung-erwachsenenstrafrecht>, 28.08.2019.

- Kanton Basel-Landschaft. (ohne Datum). *Organigramm*. URL: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivwNGOy6fkAhUMyqQKHRmwd-EQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.basel-land.ch%2Fpolitik-und-behorden%2Fdirektionen%2Fsicherheitsdirektion%2Fstaatsanwaltschaft%2Fuber-uns%2Fdownloads%2F170623-organigramm-staatsanwaltschaft.pdf&usq=AOvVaw0p97iLWAEpXIBFWIGh4T8->, 28.08.2019.
- Kanton Basel-Landschaft. (2019). *Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft. Geschäftsbericht 2018*. URL: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/sicherheitsdirektion/staatsanwaltschaft/publikationen/ftw-simplelayout-filelistingblock/geschäftsbericht-2018.pdf>, 28.08.2019.
- Kanton St. Gallen. (ohne Datum). *Organisation der Staatsanwaltschaft St. Gallen*. URL: <https://www.sg.ch/content/sgch/politik-verwaltung/departemente-und-staatskanzlei/sicherheits--und-justizdepartement/staatsanwaltschaft.html>, 28.08.2019.
- Kanton St. Gallen. (2017). *Studie „Cybrercrime Unit“* (internes Dokument, vertrauliche Einsicht bei Staatsanwaltschaft St. Gallen).
- Kanton Schwyz. (ohne Datum). *Staatsanwaltschaft des Kantons Schwyz*. URL: <https://www.sz.ch/behoerden/staatskanzlei-departemente/sicherheitsdepartement/staatsanwaltschaft-des-kantons-schwyz/staatsanwaltschaft-des-kantons.html/72-416-387-385-4268-4258>, 28.08.2019.
- Kanton Zürich. (ohne Datum). *Organisation*. URL: https://staatsanwaltschaften.zh.ch/internet/justiz_inneres/staatsanwaltschaften/de/org_ueber_uns/org_sv_erw.html, 28.08.2019.
- Kanton Zürich. (2019). *Staatsanwaltschaft Jahresbericht 2018*. URL: https://staatsanwaltschaften.zh.ch/internet/justiz_inneres/staatsanwaltschaften/de/org_ueber_uns/jahresberichte_sve/_jcr_content/contentPar/publication_1333613963192/publicationitems/-titel_wird_aus_dam_e_11/download.spooler.download.1558699641995.pdf/STA_Jahresbericht_2018.pdf, 28.08.2019.
- Klett, B. & Stirnimann, S. (2017). *Cyber-Crime: Verantwortung und Vorgehen im Ernstfall. Sicherheit & Recht*, 10(2), 71-78.
- Kosiol, E. (1976). *Organisation der Unternehmung* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer.
- Mäder, L. (20. April 2019). *Bund verstärkt Anstrengungen für Cybersicherheit. Neue Zürcher Zeitung*, S. 17.
- Osterloh, M. & Frost, J. (2006). *Prozessmanagement als Kernkompetenz. Wie Sie Business Reengineering strategisch nutzen können* (5. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.

- Schmidt, G. & Konz, C. (2019). *Organisation gestalten. Stabile und dynamische Unternehmensstrukturen* (6. Aufl.). Giessen: Dr. Götz Schmidt.
- Schreyögg, G. (2016). *Grundlagen der Organisation. Basiswissen für Studium und Praxis* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schreyögg, G. & Geiger, D. (2016). *Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Mit Fallstudien* (6. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schulte-Zurhausen, M. (2014). *Organisation* (6. Aufl.). München: Franz Vahlen.
- Simonovich, D. (2005). *Organisation* (2. Aufl.). München: Franz Vahlen.
- Stäubli, M. (20. April 2018). Ein „Cyberboard gegen Internet-Verbrecher“. *Tagesanzeiger*. URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/ein-cyberboard-gegen-internet-verbrecher/story/22153413>, 19.08.2019.
- Steinemann, H., Schreyögg, G. & Koch, G. (2013). *Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte - Funktionen - Fallstudien* (7. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Sulzberger, M. (2010). Geleitwort. In N. Thom, & A. P. Wenger, *Die optimale Organisationsform. Grundlagen und Handlungsanleitung* (S. 5-6). Wiesbaden: Gabler.
- Thom, N. & Ritz, A. (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, N. & Wenger, A. P. (2010). *Die optimale Organisationsform. Grundlagen und Handlungsanleitungen*. Wiesbaden: Gabler.
- Thom, N. & Wenger, A. P. (2002). *Die effiziente Organisation. Bewertung und Auswahl von Organisationsformen*. Glattbrugg: Schweizerische Geschäftsstelle für Organisation und Management.
- Thommen, J.-P. (2016). *Betriebswirtschaft und Management. Eine managementorientierte Betriebswirtschaftslehre* (10. Aufl.). Zürich: Versus.
- Vahs, D. (2015). *Organisation. Ein Lehr- und Managementbuch* (9. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Anhang A Fragebogen an die 26 kantonalen Staatsanwaltschaften

Fragebogen betreffend Organisation der Staatsanwaltschaften zur Bewältigung von Cyberkriminalität

Questionnaire concernant l'organisation des ministères publics en vue de lutter contre la cybercriminalité

1. Pfl egt Ihre Staatsanwaltschaft einen aktiven oder passiven Umgang mit der zunehmenden Cyberkriminalität?

Est-ce que votre ministère public adopte une position active ou passive face à la croissance de la cybercriminalité ?

aktiv/active passiv/passive

Falls aktiv: Wie zeigt sich das?

S'il adopte une position active, comment cela se traduit-il ?

.....
.....
.....

2. Hat das Aufkommen von Cyberkriminalität die Organisationform / Organisationsstruktur Ihrer Staatsanwaltschaft beeinflusst?

Est-ce que l'apparition de la cybercriminalité a-t-elle influencé votre ministère public dans son organisation / sa structure hiérarchique ?

Ja/Oui Nein/Non

Falls ja, wie?/ Si oui, de quelle façon ?

.....
.....
.....

3. Wurden in Ihrer Staatsanwaltschaft zusätzliche Ressourcen zur Bewältigung von Cyberkriminalität geschaffen?

Est-ce que votre ministère public a mis en place doté des ressources complémentaires pour lutter contre la cybercriminalité ?

Ja/Oui Nein/Non

Falls ja, welche? / Si oui, lesquelles ?

.....
.....
.....

4. Beeinflusst die Bewältigung von Cyberkriminalität die Organisation / Organisationsstruktur Ihrer Kantonspolizei?

Est-ce que la lutte contre la cybercriminalité a-t-elle une influence dans l'organisation / la structure hiérarchique de votre police cantonale ?

Ja/Oui Nein/Non Weiss nicht/Je ne sais pas

Falls ja, wie? Si oui, de quelle façon ?

.....
.....
.....

5. Beeinflusst die Bewältigung von Cyberkriminalität die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit der Kantonspolizei?

Est-ce que la lutte contre la cybercriminalité a-t-elle une influence dans la collaboration du ministère public avec la police cantonale ?

Ja/Oui Nein/Non

Falls ja, wie?/ Si oui, de quelle façon ?

.....
.....
.....

6. Gibt es zwischen Ihrer Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei neue Formen der Zusammenarbeit betreffend Bewältigung von Cyberkriminalität?

Existent-ils de nouvelles formes de collaboration entre votre ministère public et la police cantonale concernant la lutte contre la cybercriminalité?

Ja/Oui Nein/Non

Falls ja, wie sieht diese grob skizziert aus? Si oui, pouvez-vous décrire dans les grandes lignes la forme de collaboration ?

.....
.....
.....

7. Sind wegen des Aufkommens von Cyberkriminalität Bestrebungen im Gange, die Organisationstruktur der Staatsanwaltschaft anzupassen?

Vu l'émergence de la cybercriminalité, des efforts sont-ils consentis pour adapter la structure organisationnelle du ministère public ?

Ja/Oui Nein/Non

Falls ja, wie? [Sie oui, de lesquels ?](#)

.....
.....
.....

Falls nein: Gibt es eine Begründung dafür? [Si non, existe-t-il une explication ?](#)

.....
.....
.....

Name und E-Mail-Adresse der Auskunftsperson für allfällige Rückfragen

[Nom et adresse courriel de la personne responsable pour d'éventuels renseignements supplémentaires.](#)

.....

Bitte senden Sie Ihre Antworten per Mail **bis zum 30. April 2019** an: michael.friedli@ar.ch

[Merci d'envoyer vos réponses jusqu'au 30 avril 2019](#) par courriel à michael.friedli@ar.ch

Vielen Dank!

[Merci beaucoup!](#)

Anhang B Auswertung des Fragebogens an die 26 kantonalen Staatsanwaltschaften

Frage 1			
<i>Pflegt Ihre Staatsanwaltschaft einen aktiven oder passiven Umgang mit der zunehmenden Cyberkriminalität?</i>			
	aktiv	passiv	Falls aktiv, wie zeigt sich das?
AG	-	-	
AI		X	
AR	X		1,5 Stellen beschäftigen sich mit diesem Thema. Zudem wird die Zusammenarbeit mit dem Kanton St. Gallen gesucht und gepflegt; Mitarbeit im Cyberboard/Cyber-Case.
BE	X		Die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte ist Single Point of Contact (SPoC) in Wirtschafts-/Cyber-Angelegenheiten. Innerhalb dieser Abteilung ist ein Staatsanwalt speziell für Cybercrime zuständig.
BL	X		Polizei und StA führen gemeinsam das Projekt Cybercrime. Beide Organisationen werden im Rahmen dieser Umsetzung neue Strukturen zur Bekämpfung von Cybercrime im engeren Sinne und komplexere Fälle von digitalisierter Kriminalität schaffen. Die restlichen Mitarbeitenden werden zudem im Bereich der digitalisierten Kriminalität geschult.
BS		X	
FR	X		Participation active au Cyber-Case - collaboration étroite avec la cellule cyber de la Police cantonale. Poursuite ciblée et proportionnée des phénomènes cybers.
GL		X	
GR	X		Ausbildungsveranstaltung im Oktober 2018; ein Staatsanwalt wurde als Cybercrime-Verantwortlicher bestimmt.
LU	X		Es wurde ein Projekt lanciert, damit diesem Phänomen in Zukunft adäquat begegnet werden kann. Bei der Staatsanwaltschaft sind Spezialisierungen geplant.
OW	X		[Kein weiterer Kommentar]
SG	X		Bildung des Kompetenzzentrums Cybercrime von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft u.a. mit Cyber-Staatsanwaltschaft und Cyber-Ermittlern.
SH	-	-	Die Staatsanwaltschaft hat einen Staatsanwalt als SPoC für Cyberkriminalität bestimmt, der sich am nationalen Austausch beteiligt. Dieser Staatsanwalt besucht mit einer weiteren Staatsanwältin den dreiteiligen Lehrgang Cyberkriminalität der Staatsanwaltschaftsakademie Luzern. Zudem werden noch in diesem Jahr alle Staatsanwälte betreffend Cyberkriminalität geschult, damit alle Staatsanwälte in der Lage sind, das Massengeschäft zu bewältigen.
SO	X		Die Staatsanwaltschaft prüft wie in jedem anderen Fall, ob ein Straftatbestand erfüllt ist sowie die möglichen Ermittlungsansätze und deren Erfolgsaussichten.

	aktiv	passiv	Falls aktiv, wie zeigt sich das?
SZ	X		Ernennung eines SPoC bei der Staatsanwaltschaft, Kompetenzzentrum Cybercrime (SPoC der Staatsanwaltschaften und Fachgruppe Cybercrime der Kapo SZ). Teilnahme und aktive Mitwirkung im Cyberboard durch SPoC; Weiterbildungen zu Cybercrime und internationale Rechtshilfe/Zusammenarbeit. Zusätzliche Stellen bei der Kapo SZ und evtl. künftig auch bei der Staatsanwaltschaft sind geplant.
TG	X		Die Leitung der Staatsanwaltschaft hat das Thema Cyberkriminalität als wichtigen Einflussfaktor erkannt. Sie bringt sich aktiv in der gemeinsamen Arbeitsgruppe des Bundes und der Kantone (Cyber-Case) ein. Eine Gruppe von fünf Staatsanwälten setzt sich verstärkt mit dem Thema Cyber auseinander (Lagebeurteilung, Erfahrungsaustausch, Konzeptarbeit). Diese Gruppe besucht Weiterbildungen zum Thema Cyberkriminalität und berät die übrigen Staatsanwälte zum Thema.
UR		X	
VD	-	-	Cette question est difficilement compréhensible. Les infractions soumises au MP dans le domaine de la cybercriminalité ne sont pas appréhendées différemment que les infractions sans lien avec internet.
VS		X	
ZH	X		Seit 2012 wird das Kompetenzzentrum Cybercrime mit vollspezialisierten Staatsanwälten betrieben.

Frage 2

Hat das Aufkommen von Cyberkriminalität die Organisationsform/Organisationsstruktur Ihrer Staatsanwaltschaft beeinflusst?

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
AG	X	X	Bisher eher passiv bzw. reaktiv. Ab 2020 (mit Vorwirkungen im 2019) ist der Aufbau eines Kompetenzzentrums geplant, um das Thema aktiv anzugehen.
AI		X	
AR	X		Aufbau der Fachstelle und Zusammenarbeit mit dem Kanton St. Gallen
BE	X	X	Die Organisationsform/-struktur wurde aufgrund der Cyberkriminalität nur geringfügig angepasst. Durch eine Reglementsänderung wurde die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte für sämtliche Bereiche der Wirtschafts-Cyberkriminalität als SPoC festgelegt. Grössere, bedeutende Fälle werden durch die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte behandelt, kleinere Fälle werden den regionalen Staatsanwaltschaften zugewiesen. Gerichtsstände und direkte Nichtanhandnahmen werden von der Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte behandelt.
BL	X		Sowohl die Staatsanwaltschaft wie auch die Polizei werden neue Strukturen schaffen. Die Staatsanwaltschaft sieht die Schaffung einer Fachstelle Cybercrime vor.
BS		X	
FR	X		Attribution à un procureur spécialisé des affaires cybercriminalité
GL		X	

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
GR	X		Ein Staatsanwalt wurde als Verantwortlicher für Cybercrime bestimmt.
LU		X	Gemäss Ist-Zustand noch nicht (vgl. Antwort zur Frage 1)
OW		X	
SG	X		Siehe Antwort zu Frage 1
SH	X		Siehe Antwort zu Frage 1
SO	X		Bestimmung eines Spezialisten bei der Staatsanwaltschaft, der diese im Projekt Cyber-Case vertritt und der Polizei als SPoC Austauschpartner für die Besprechung neuer Phänomene dient und innerhalb der Staatsanwaltschaft als Coach zur Verfügung steht.
SZ	X		SPoC Cybercrime; zudem wurde ein System zur grundsätzlich zentral gesteuerten Fallpriorisierung durch den SPoC eingeführt. Die Umsetzung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Kapo SZ (Fachgruppe Cybercrime).
TG	X		Schaffung der "Gruppe CYBER" innerhalb der Staatsanwaltschaft und der neu geschaffenen Funktion SPoC als erster Ansprechpartner nach aussen und innen
UR		X	
VD		X	
VS		X	
ZH	X		Nebst den vollspezialisierten Staatsanwälten bei einer kantonalen Staatsanwaltschaft wurden 2018 vollspezialisierte Staatsanwälte für Cyberlight-Delikte an den regionalen Staatsanwaltschaften rekrutiert.

Frage 3

Wurden an Ihrer Staatsanwaltschaft zusätzliche Ressourcen zur Bewältigung von Cyberkriminalität geschaffen?

	Ja	Nein	Falls ja, wie viele?
AG		X	2020 sind drei zusätzliche Stellen geplant (Bewilligung steht noch aus); das Konzept sieht insgesamt den Ausbau von 13 Stellen innert 4 Jahren vor.
AI		X	
AR	X		Siehe Frage 1: Zusätzliche 50 Stellenprozente
BE	X		Geringfügige Aufstockung um 50 Stellenprozente für einen a.o. Staatsanwalt
BL	(X)		Die im Rahmen des Projekts Cybercrime angedachte Lösung sieht auch die Schaffung zusätzlicher Personalressourcen vor. Eine entsprechende Vorlage ans Parlament ist zur Zeit in Bearbeitung.
BS		X	
FR		X	

	Ja	Nein	Falls ja, wie viele?
GL		X	
GR		X	
LU		X	
OW		X	
SG	X		Zwei zusätzliche Stellen bei der Staatsanwaltschaft; neun zusätzliche Stellen bei der Polizei (Cyber-Ermittlung und IT-Forensic)
SH		X	
SO		(X)	Siehe Antwort zu Frage 2
SZ		(X)	Offiziell (noch) nicht; ein Staatsanwalt der Kantonalen Staatsanwaltschaft übernimmt die Rolle des SPoC und kümmert sich in einem ca. 50%-Pensum um Cyberkriminalität.
TG		X	
UR		X	
VD		(X)	Une cellule, comportant aujourd'hui quatre procureurs, traite notamment des enquêtes spécifiques en cybercriminalité existe de longue date.
VS		(X)	Un procureur intervient en qualité de SPoC dans le cadre de Cyber-Case.
ZH	X		2012: 1 Staatsanwalt / 1 Verwaltungsangestellte 2013: 1 Staatsanwalt / 0,8 Verwaltungsangestellter 2018: 5 Staatsanwälte / 5 Verwaltungsangestellte

Frage 4 <i>Beeinflusst die Bewältigung von Cyberkriminalität die Organisation/Organisationsstruktur Ihrer Kantonspolizei?</i>			
	Ja	Nein	Falls ja, wie?
AG	X		Ausbau und Umorganisation der IT-Forensic der Kapo Aargau
AI		X	
AR			Weiss nicht
BE	X		Die Kantonspolizei hat ihre Organisationsstruktur insofern angepasst, als für bestimmte, insbesondere komplexere Cybercrime-Fälle, das Dezernat Wirtschaftsdelikte zuständig ist. In den anderen Fällen steht dieses Dezernat der regionalen Polizei beratend zur Verfügung. Mit der Cyberkriminalität ist der Aufgabenbereich des Dezernats Wirtschaftsdelikte umfangreicher geworden. Dementsprechend hat es eine Aufstockung der Stellenprozente der Kantonspolizei im Dezernat Wirtschaftsdelikte gegeben.
BL	X		Sowohl Staatsanwaltschaft, wie auch Polizei werden neue Strukturen schaffen. Die Polizei sieht eine Abteilung Cybercrime vor.

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
BS			Weiss nicht.
FR	X		Création d'une cellule cyber au sein de la Brigade financière de la Police cantonale
GL	X		Beschaffung zusätzlicher personeller Ressourcen zum Aufbau eines Kompetenzzentrums innerhalb der Kantonspolizei (IT-Forensic und Ermittlung) in Planung bzw. im Aufbau; die finanziellen Mittel wurden vom Landrat im Rahmen des aktuellen Polizeiberichts bewilligt.
GR	X		Schaffung eines Cybercrime-Dienstes mit neun Mitarbeitenden
LU			Weiss nicht
OW			Weiss nicht
SG	X		Neun zusätzliche Stellen für Cyber-Ermittlung und IT-Forensic
SH		X	
SO	X		Ausbau der IT-Ermittlung
SZ		X	Bezeichnung SPoC und Zuteilung von signifikanten Cyberfällen schwerpunktmässig an SPoC
TG		X	Noch nicht; die Kantonspolizei befindet sich in einem Prozess, der darauf abzielt, mehr Mittel und Personal für die Bekämpfung von Cyberkriminalität und digitalisierter Kriminalität sowie für die IT-Forensic zu erhalten. Im positiven Fall wird dies auch die Organisationsstruktur verändern.
UR		X	
VD	X		Une division spécialisée a été crée en 2019 (Division enquêtes cyber)
VS	X		Le nombre d'agents travaillant sur ces dossiers a augmenté. Il y a actuellement trois postes à 100 % (2 policiers, 1 ingénieur).
ZH	X		Im Rahmen des Kompetenzzentrums wurden Stellen geschaffen; heute gehört ein Dienst (1 Dienstchef, 5 Ermittler) dazu. Daneben besteht ein weiterer Dienst (1 Dienstchef, 5 Ermittler) für leichtere Cyber-Delikte (Digitalisierte Kriminalität). Zudem stehen den Ermittlern fünf Techniker zur dauernden Verfügung und bieten operativen IT-Support.

Frage 5

Beeinflusst die Bewältigung von Cyberkriminalität die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft mit der Kantonspolizei?

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
AG	X		Aufgrund der erforderlichen Zwangsmassnahmen (BüPF) ist eine deutlich intensivere Zusammenarbeit erforderlich. Der Raum, in dem die Kripo selbständig agieren kann, ist eingeschränkt.
AI		X	

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
AR	X		Enge Zusammenarbeit der beiden Fachstellen (auch mit der Kapo SG)
BE	X		Durch die Spezialisierung innerhalb der Staatsanwaltschaft hat die Kantonspolizei einen einheitlichen Ansprechpartner für Wirtschafts-Cybercrime-Fälle und -Angelegenheiten (den für Cybercrime zuständigen Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft Wirtschaftsdelikte). Das vereinfacht die Arbeit der Kantonspolizei und vereinheitlicht die Behandlung der Wirtschafts-Cybercrime-Fälle. Da die meisten Fälle durch die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte bearbeitet werden, hat sich die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, insbesondere mit dem Dezernat Wirtschaftsdelikte, intensiviert.
BL	X		Im Rahmen der Umsetzung des Projekts Cybercrime wird eine sehr enge Zusammenarbeit der beiden Facheinheiten von Staatsanwaltschaft und Polizei angestrebt (auch räumlich). Allerdings bleiben die beiden Facheinheiten ihren Stammorganisationen zugeteilt.
BS	X		Die Kriminalpolizei ist in BS in die Staatsanwaltschaft integriert und nicht Bestandteil der Kantonspolizei. Aufgrund der Delegation von je einem Staatsanwalt der Kriminalpolizei und der Wirtschaftsabteilung als SPoC für Cyber-Case findet ein laufender Informationsaustausch innerhalb der Staatsanwaltschaft statt.
FR	X		Contacts étroits et réguliers, sous forme de rencontres mensuelles, avec les enquêteurs cyber et les spécialistes IT afin de se tenir informé mutuellement des phénomènes existants et émergents.
GL		X	
GR	X		Mehrere Ansprechpartner in einem Fall (Sachbearbeiter und Mitarbeiter Cybercrimedienst); der Rapport enthält zusätzlich einen technischen Bericht des Cybercrimedienstes.
LU	X		Das wird sich mit der Umsetzung des erwähnten Projektes zeigen. Gemäss heutigem Wissensstand, ist davon auszugehen, dass eine engere Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachgruppen stattfinden wird.
OW		X	
SG	X		Siehe Antwort zu Frage 1
SH		X	Siehe Antwort zu Frage 1
SO	X		Ein gemeinsames Projekt zur Optimierung dieser Schnittstelle wird in Angriff genommen.
SZ	X		Der Austausch und die Zusammenarbeit muss eng sein: Es findet ein regelmässiger Austausch zu relevanten Themen und Phänomenen, zu rechtlichen Fragen (preservation requests, etc.), aber vor allem auch eine fallbezogene enge Zusammenarbeit statt, insbesondere auch aufgrund der Zuständigkeit der internationalen Rechtshilfe bei der Staatsanwaltschaft, welche meistens von grosser Relevanz ist.
TG	X		Ermittlungen im Bereich der Cyberkriminalität erfordern eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei. Die hierfür nötigen Anpassungen in den Abläufen und die Entwicklung neuer Formen des Informationsaustausches ist aber erst in der Konzeptphase und ist abhängig von Entwicklungen der beiden Partnerorganisationen.

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
UR		X	
VD		X	
VS	X		Il y a des contacts réguliers entre SPoC Cyber-Case et les policiers spécialisés
ZH	X		Räumliche Nähe im Kompetenzzentrum, aktive Verfahrensleitung in operativen Verfahren, weil dort sehr früh Zwangsmassnahmen angeordnet werden müssen, fachlicher Austausch zwischen Technikern, Staatsanwälten und Ermittlern erfordert neue Ausbildungsgefässe; 1 Mal pro Woche findet daher ein Modul Werkstattunterricht statt.

Frage 6

Gibt es zwischen Ihrer Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei neue Formen der Zusammenarbeit betreffend Bewältigung von Cyberkriminalität?

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
AG		X	
AI		X	
AR		X	
BE	X		Es gibt keine spezielle, aus Staatsanwaltschaft und Polizei zusammengesetzte Cybercrime-Struktur.
BL	X		Vgl. bisherige Antworten (gemeinsames Projekt Cybercrime)
BS		X	
FR	X		Vgl. Antwort auf Frage 5
GL		X	
GR		X	
LU	(X)		Davon wird in Zukunft auszugehen sein. Derzeit noch keine Definition vorhanden.
OW		X	
SG	X		Siehe Antwort auf Frage 1: Beim Kompetenzzentrum Cybercrime sind Staatsanwaltschaft und Polizei unter einem Dach. Konkret hat der Cyberstaatsanwalt sein Büro örtlich bei der Polizei. Daraus folgt eine viel engere Zusammenarbeit. Der Staatsanwalt ist früh in die Verfahren involviert.
SH		X	
SO		X	

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
SZ	X		Siehe Antworten oben: Wöchentliche bis zweiwöchentliche Austauschsitungen. Es findet ein Austausch mit diversen überregionalen Gremien, sowohl seitens Polizei als auch Staatsanwaltschaft statt. Gemeinsame Projekte zur Verbesserung der Abläufe und Zusammenarbeit sind in Arbeit.
TG		X	
UR	X		Neu stehen der Staatsanwaltschaft zwei polizeiliche Ermittler zur Verfügung, die neben ihren allgemeinen polizeilichen Aufgaben die eigentlichen Cybercrime-Fälle bearbeiten. Die Staatsanwaltschaft Uri hat zudem einen SPoC Cybercrime, der an den nationalen Treffen und Telefonkonferenzen teilnimmt.
VD		X	
VS	X		Cf. réponse 5: Contacts réguliers entre SPoC et les policiers spécialisés
ZH		X	Die Zusammenarbeit richtet sich nach der geltenden StPO; d.h. Verfahrensleitung durch die Staatsanwaltschaft ab Anfangsverdacht und/oder Zwangsmassnahmenbedarf. Ansonsten sind Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft organisatorisch getrennt (gehören zwei unterschiedlichen Direktionen an).

Frage 7 <i>Sind wegen des Aufkommens von Cyberkriminalität Bestrebungen im Gange, die Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaft anzupassen?</i>			
	Ja	Nein	Falls ja, wie?
AG	X		Ausbau der Kantonalen Staatsanwaltschaft durch Eingliederung der Cyber-Stellen
AI		X	
AR	X		Bereits erfolgt mit dem Aufbau der Fachstelle Wirtschafts-Cyberkriminalität
BE	X		Es ist eine stellenmässige Aufstockung (Staatsanwalt, jur. Sekretariat, Assistenz) für die Bewältigung der Cyberkriminalität beabsichtigt. Ob diese gelingt, ist letztlich eine politische/finanzielle Frage.
BL	X		Siehe bisherige Antworten
BS	X		Falls entsprechende Ressourcen bewilligt werden, soll ein Dezernat „Digitale Kriminalität“ unter Leitung der Staatsanwaltschaft geschaffen werden.
FR		X	
GL		X	
GR		X	
LU	X		Schaffung von spezialisierten Staatsanwälten in einer bestehenden Abteilung
OW		X	Gerne hätte ich eine Ressourcenerhöhung; dies ist aber aktuell aus politischen Gründen nicht möglich.

	Ja	Nein	Falls ja, wie?
SG	X		Bereits geschehen (siehe Antwort auf Frage 1)
SH		X	
SO	X		Personalerhöhung z.T. zwecks Spezialisierung für Cybercrime
SZ	X		Ja, insofern, als vor kurzem ein System zur Fallpriorisierung (drei Kategorien) eingeführt wurde für den Bereich Cybercrime. Die Kategorien (A, B, C) werden grundsätzlich von den Spezialisten (vor allem SPOC Staatsanwaltschaft und auch Fachgruppe Kantonspolizei SZ) in Zusammenarbeit mit der Leitung (Oberstaatsanwaltschaft, Leitende Staatsanwälte) definiert und bearbeitet. Für alle Staatsanwälte wird ein gewisser Support geboten durch das Kompetenzzentrum Cybercrime (z.B. bei internationaler Rechtshilfe, Vorlagen, technischer Unterstützung, etc.).
TG	(X)		Es wird gegenwärtig geprüft, den Spezialisierungsgrad bei den „Cyber-Staatsanwälten“ zu erhöhen, was bedeuten würde, dass diese mehr Cyber-Verfahren selbst führen und von anderen Verfahren entlastet würden.
UR		X	Dafür fehlt es schlicht und einfach sowohl an personellen, als auch an finanziellen Ressourcen.
VD		X	Aucun besoin d'adaptation spécifique n'est nécessaire en l'état. La notion d'« émergence » est surprenante, car la thématique est connue et traitée depuis tout le moins 10-15 ans.
VS		X	En l'état pas de phénomènes Cyber-Cases en VS mais des cas individuels en augmentation
ZH	X		Die historisch bedingte und im Kanton Zürich strikte Trennung von Polizei und Staatsanwaltschaft ist nicht mehr zeitgemäss: Andere Kantone sind Vorreiter; z.B. die Staatsanwaltschaft Basel Stadt, bei der die Kriminalpolizei eine Abteilung der Staatsanwaltschaft ist oder Waadt und Genf, wo die Akzeptanz einer police judiciaire etabliert ist. Das Staatsanwaltschaftsmodell II beschreibt eine Justizpolizei, was eine engere Zusammenarbeit bedingt, da die Verfahrensleitung sehr früh an die Staatsanwaltschaft übergeht. Für ein selbständiges Ermittlungsverfahren bleibt kaum noch Raum, dies explizit im Bereich Cyber-Ermittlungen.

Anhang C Interviewleitfaden für die qualitativen Interviews

Die Auswertung des ersten Fragebogens hat ergeben, dass Ihre Staatsanwaltschaft zur Bewältigung von Cyberkriminalität organisatorische Veränderungen/Anpassungen vorgenommen oder geplant hat. Im Folgenden geht es darum, diese Veränderungen / Anpassungen im Detail anzuschauen und Ihre bzw. die Erfahrungen der Organisation damit zu erfragen.

Block 1 Veränderungsprozess

1. Welche Faktoren und Überlegungen waren ausschlaggebend für die Erarbeitung einer neuen Struktur bzw. Organisation zur Bewältigung von Cyberkriminalität?
2. Wurde eine Strategie zur künftigen Bewältigung von Cyberkriminalität erarbeitet? (Structure follows strategy oder vice versa?)
3. Von welchen Gedanken hat sich Ihre Staatsanwaltschaft bei der Anpassung der Organisation leiten lassen?
4. Liess sich Ihre Organisation von theoretischen Organisationsformen oder –modellen inspirieren?
5. Wurden andere mögliche Organisationsformen geprüft (z.B. Kooperationen mit anderen Kantonen, grössere organisatorische Umwälzungen, Integration der Kriminalpolizei in die Staatsanwaltschaft; vgl. BS/VD)?
6. Wie wurden die Veränderungen / Anpassungen konkret umgesetzt (mit oder ohne externe Hilfe)?
Wer hatte den Lead?
Zeitraum?
7. Welche Hürden galt es bei der Anpassung der Organisation zu überwinden?
Was waren Erfolgsfaktoren bei der Veränderung der Organisationsstruktur?

Block 2 Konkrete Veränderungen und genauer Beschrieb der Organisationsstruktur nach erfolgter organisatorischer Anpassung

1. Organigramm (vorher / nachher)
2. Aufgaben / Zuständigkeiten der Cyberspezialisten bei der Staatsanwaltschaft? (vorher / nachher)
3. Welche Ressourcen stehen zur Bewältigung von Cyberkriminalität zur Verfügung? (vorher / nachher)

Block 3 Wirksamkeit und Effizienz der neuen Struktur?

1. Welche Aussagen sind möglich betreffend Wirksamkeit und Effizienz der neuen Struktur?
2. Welche organisatorischen Anpassungen haben sich bewährt, welche (noch) nicht?
3. Als wie zukunftsgerichtet beurteilen Sie die organisatorische Lösung Ihres Kantons im Hinblick auf die kommende Bewältigung von Cyberkriminalität?
(Ausreichend für 5 bis 10 Jahre oder nicht?)
4. Was raten Sie anderen Kantonen aufgrund Ihrer gemachten Erfahrungen?

Anhang D Nutzwertanalyse

Bewertung Kompetenzzentrum (Alternative 1) gemäss den Effizienzkriterien von Thom und Wenger (2010, S. 142-148)

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
1	<p>Zielorientierung der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips (Klarheit und Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung) - Aufgabenerfüllung: sach-/problemnah und zielbezogen 	<p>Der Zielbezug aller Aufgaben ist gegeben.</p> <p>Das Kongruenzprinzip ist eingehalten.</p> <p>Gute Aufgabenerfüllung ist gewährleistet.</p>
2	<p>Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufwandgünstige Gliederungstiefe und -breite - Optimierte Anzahl, Art und Ebene von Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, angepasste horizontale Koordinations-einrichtungen 	<p>Die Hierarchien innerhalb eines Kompetenzzentrums sind eher flach. Die Schnittstellen zu Partnern ausserhalb des Kompetenzzentrums und der Koordinationsaufwand werden auf ein Minimum reduziert. Durch die gebündelte Fachlichkeit agieren Mitarbeitende des Kompetenzzentrums weitgehend autonom („Management by exception“; vgl. Thommen, 2016, S. 779).</p>
3	<p>Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Für Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht gleichermassen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung 	<p>Mit dem Kompetenzzentrum besteht ein definierter Ansprechpartner für alle Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Phänomen Cyberkriminalität stellen. Dies wirkt sich günstig auf die Problemlösung und den diesbezüglichen Zeitbedarf aus.</p> <p>Die Regeln werden durch oder auf Vorschlag des Kompetenzzentrums von der übergeordneten Stelle erlassen. Es ist davon auszugehen, dass diese von fachlichen Argumenten geleitet sind und bei Konflikten/Prioritätensetzung für Klarheit sorgen.</p>

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
4	<p>Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten, friktionsarmen Aktion und Reaktion auf Änderungen - Optimaler Zentralisierungsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen - Angemessene Offenheit der Primärstruktur für Sekundär- und temporäre Ergänzungsstrukturen 	<p>Ein Kompetenzzentrum ist darauf ausgerichtet, komplexe Phänomene wie beispielsweise Cyberkriminalität effizient und zielführend zu bekämpfen. Ein Team von Spezialisten wird täglich mit neuen Herausforderungen konfrontiert und muss sich demzufolge anpassen und weiterbilden, um handlungsfähig zu bleiben. Die Voraussetzungen mit dem hohen Zentralisierungsgrad und dem dadurch gegenseitigen Austausch von Wissen und Erfahrungen innerhalb des Kompetenzzentrums erscheint prädestiniert, um das Effizienzkriterium 4 zu erfüllen.</p>
5	<p>Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einfache ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Informations-, Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten - Durchlässigkeit der Strukturen (personelle Mobilität) - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotenziale 	<p>Die Gründung eines Kompetenzzentrums bringt mit sich, dass das spezifische Wissen vor allem <i>innerhalb</i> dieses Zentrums besteht und alle anderen Organisationseinheiten die Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, an dieses Zentrum delegieren. Innerhalb des Kompetenzzentrums sollte die organisatorische Lernfähigkeit weit entwickelt sein. Das spezifische Wissen ist optimal zusammengefasst.</p> <p>Die Weitergabe des Wissens an die Gesamtorganisation wie auch die Durchlässigkeit der Strukturen stehen hingegen nicht im Zentrum.</p>
6	<p>Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abschliessende, ganzheitlich integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems. - Eindeutigkeit der personellen Zuordnung - Günstige stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte - Ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit angemessener Fehlertoleranz 	<p>Die Mitarbeitenden des Kompetenzzentrums bearbeiten die Cyberkriminalitätsfälle von A-Z und haben somit den Überblick über das „Endprodukt“. Gleichzeitig sind die polizeilichen Ermittler und die spezialisierten Staatsanwälte wiederum für einen sehr spezifischen Themenbereich (z.B. Datenauswertung, Rechtshilfe) verantwortlich. Die Aufgaben sind somit klar zugewiesen. Die Autonomie der als Kompetenzzentrum organisierten Einheit ist hoch. Die Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte hingegen sind wegen der flachen Hierarchie innerhalb des Zentrums beschränkt.</p>
7	<p>Förderung der gemeinsamen Ressourcennutzung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personal - Anlagen - Räume - Lizenzen - Vermeidung von Doppelarbeiten 	<p>Ausgehend von einer gemeinsamen Infrastruktur und gemeinsamen Personalressourcen können Doppelspurigkeiten weitestgehend vermieden und Lizenzen und Infrastruktur optimal genutzt werden.</p>

Bewertung virtuelles Netzwerk (Alternative 2) gemäss den Effizienzkriterien von Thom und Wenger (2010, S. 142-148)

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
1	<p>Zielorientierung der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips (Klarheit und Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung) - Aufgabenerfüllung: sach-/problemnah und zielbezogen 	<p>Der Zielbezug aller Aufgaben ist gegeben.</p> <p>Das Kongruenzprinzip ist eingehalten.</p> <p>Gute Aufgabenerfüllung ist gewährleistet.</p>
2	<p>Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufwandgünstige Gliederungstiefe und –breite - Optimierte Anzahl, Art und Ebene von Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, angepasste horizontale Koordinations-einrichtungen 	<p>Die Gliederungstiefe ist abhängig von der Struktur der Netzwerkpartner: bei den stark hierarchisch strukturierten Polizeikorps besteht tendenziell eine hohe Gliederungstiefe, die zu erhöhtem Aufwand führt. Die Staatsanwaltschaften hingegen weisen in der Regel flache Hierarchien auf.</p> <p>Die Anzahl Schnittstellen ist abhängig davon, wie viele virtuelle Partner es braucht, um die Bekämpfung der Cyberkriminalität zu gewährleisten. Aufgrund der Spezialisierung der Partner dürfte sich das Netzwerk aus je einer spezialisierten Abteilung der Polizei und der Staatsanwaltschaft bilden und daher dürften effiziente Schnittstellen möglich sein.</p>
3	<p>Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Für Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht gleichermaßen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung 	<p>Es ist davon auszugehen, dass die Bewältigung von Cyberkriminalität mit einer günstigen Zahl beteiligter Aktionseinheiten ausgeführt wird. Es erscheint unrealistisch, dass eine Staatsanwaltschaft das Phänomen Cyberkriminalität in einem virtuellen Netzwerk mit verschiedenen Polizeikorps bekämpfen wird.</p> <p>Dies könnte eine Herausforderung sein, wenn ein Netzwerkpartner mit verschiedenen virtuellen Partnern zusammenarbeiten sollte oder nebst Cyberkriminalität andere Aufgaben für die Polizei zu erledigen hat.</p>

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
4	<p>Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten, frictionsarmen Aktion und Reaktion auf Änderungen - Optimaler Zentralisierungsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen - Angemessene Offenheit der Primärstruktur für Sekundär- und temporäre Ergänzungsstrukturen 	<p>Tendenziell besteht in diesem Punkt eine Abhängigkeit der virtuellen Netzwerkpartner von ihrer Stammorganisation. Ist diese agil bzw. anpassungs- und innovationsfähig, dürfte dies auch auf das virtuelle Netzwerk zutreffen.</p>
5	<p>Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einfache ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Informations-, Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten - Durchlässigkeit der Strukturen (personelle Mobilität) - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotenziale 	<p>Die in einem virtuellen Netzwerk organisierte Einheit ist nicht prädestiniert dazu, als Ganzes organisatorisch zu lernen bzw. das jeweilige Spezialwissen in der Unternehmung des Netzwerkpartners zu verbreiten.</p> <p>Da die Netzwerkpartner in ihren jeweiligen Strukturen und Spezialgebieten verbleiben, ist die personelle Mobilität wohl nur in Ausnahmefällen möglich.</p> <p>Ist bei den jeweiligen Partnereinheiten sicherlich gegeben; das gilt aber nicht für das gesamte Netzwerk.</p>
6	<p>Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abschliessende, ganzheitlich integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems. - Eindeutigkeit der personellen Zuordnung - Günstige stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte - Ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit angemessener Fehlertoleranz 	<p>Die Vorzüge des Netzwerkes bestehen darin, spezielle Kompetenzen nicht selbst aufbauen zu müssen, sondern einzukaufen bzw. beizuziehen. Eine ganzheitliche, prozessbezogene Auftragsbewältigung in einem Team ist nicht möglich. Der Sinn fürs Ganze dürfte nicht im selben Mass vorhanden sein, wie in den Alternativen Kompetenzzentrum und Division/Abteilung.</p> <p>Die Eindeutigkeit der personellen Zuordnung sollte kein Problem darstellen. Hingegen dürften neu auftauchende Schnittstellen nicht ganz einfach zu klären sein.</p> <p>Die stellenbezogenen Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte hängen von den Strukturen der einzelnen Netzwerkpartner ab. Dasselbe gilt für Kompetenzen und Autonomie.</p>

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
7	<p>Förderung der gemeinsamen Ressourcennutzung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personal - Anlagen - Räume - Lizenzen - Vermeidung von Doppelarbeiten 	<p>Die ideale Nutzung der Personal- und Sachressourcen kann nur innerhalb der Stammorganisation bewerkstelligt werden; die fehlende räumliche Nähe verunmöglicht weitgehend eine gemeinsame Ressourcennutzung und dürfte auch deren Förderung verunmöglichen.</p> <p>Hingegen könnte es möglich sein, Lizenzen gemeinsam zu nutzen und Doppelarbeiten zu vermeiden.</p>

Bewertung Division/Abteilung bei der Staatsanwaltschaft oder bei der Polizei (Alternative 3) gemäss den Effizienzkriterien von Thom und Wenger (2010, S. 142-148)

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
1	<p>Zielorientierung der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips (Klarheit und Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung) - Aufgabenerfüllung: sach-/problemnah und zielbezogen 	<p>Der Zielbezug aller Aufgaben ist gegeben.</p> <p>Das Kongruenzprinzip ist eingehalten.</p> <p>Gute Aufgabenerfüllung ist gewährleistet.</p>
2	<p>Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufwandgünstige Gliederungstiefe und -breite - Optimierte Anzahl, Art und Ebene von Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, angepasste horizontale Koordinations-einrichtungen 	<p>Die Division/Abteilung hat eine hierarchische Leitung. Abhängig von der Anzahl der Mitarbeitenden, wird es weitere Organisationseinheiten mit Leitungspersonen geben. Im Vergleich zur Alternative Kompetenzzentrum gibt es allenfalls zusätzliche vertikale Schnittstellen, die sich jedoch in einem vernünftigen Rahmen bewegen dürften. Die Objektbezogenheit der Divisions-/Abteilungsstruktur bringt mit sich, dass sämtliche Spezialisten von Polizei und Staatsanwaltschaft in einer organisatorischen Einheit vereint sind und demzufolge kein relevanter horizontaler Koordinationsbedarf bestehen dürfte. Die Division/Abteilung Cyberkriminalität dürfte direkt der obersten Unternehmensleitung unterstehen und geniesst dadurch grossen Handlungsspielraum.</p>

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
3	<p>Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Für Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht gleichermaßen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung 	<p>Die Division/Abteilung ist eine effiziente Organisationsstruktur, um Informationen zeitnah und direkt zu vermitteln. Entscheide dürften aufgrund der formellen Führung schneller gefällt werden, als in der hierarchielosen Organisationsstruktur Kompetenzzentrum.</p> <p>Die Division/Abteilung wird die Prioritäten und zielbezogene Konflikte selbst setzen bzw. lösen (allenfalls in Absprache mit der Unternehmensleitung).</p>
4	<p>Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten, friktionsarmen Aktion und Reaktion auf Änderungen - Optimaler Zentralisierungsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen - Angemessene Offenheit der Primärstruktur für Sekundär- und temporäre Ergänzungsstrukturen 	<p>Die Leitung der Division/Abteilung Cyberkriminalität trägt die Hauptverantwortung, dass die Einheit in der Lage ist, auf neue Herausforderungen adäquat zu reagieren. Mit der organisatorischen Zusammenfassung aller Cyberspezialisten von Polizei und Staatsanwaltschaft ist ein optimaler Zentralisierungsgrad erreicht, um die Kriterien zu erfüllen.</p>
5	<p>Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einfache ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Informations-, Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten - Durchlässigkeit der Strukturen (personelle Mobilität) - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotenziale 	<p>Die Gründung einer spezialisierten Division/Abteilung Cyberkriminalität bringt mit sich, dass das spezifische Wissen vor allem innerhalb dieser Organisationseinheit besteht und die Strukturen nicht mehr so durchlässig sind. Hingegen ist die Lernfähigkeit einer spezialisierten Abteilung mit Mitarbeitenden unterschiedlicher Herkunft (Polizei und Staatsanwaltschaft) als hoch einzuschätzen. Insbesondere die Mitarbeitenden der Polizei im Bereich IT-Forensik haben unterschiedliche Kompetenzen und berufliche Hintergründe/Kenntnisse. Diese sind stetig an den aktuellen Stand der Praxis anzupassen. Ein gegenseitiger fachlicher Austausch unter den Mitarbeitenden der Division ist einfach zu bewerkstelligen.</p>

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
6	<p>Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abschliessende, ganzheitlich integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems. - Eindeutigkeit der personellen Zuordnung - Günstige stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte - Ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit angemessener Fehlertoleranz 	<p>Die Mitarbeitenden der Division/Abteilung bearbeiten Fälle von A-Z und haben den Überblick über das „Endprodukt“. Die Aufgaben unter Polizei und Staatsanwaltschaft sind klar verteilt; bei Unklarheiten kann die Führung der Division/Abteilung entscheiden.</p> <p>Die Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte innerhalb der Division/Abteilung sind abhängig von deren Mitarbeiterzahl und Struktur. Aufgrund der zusätzlichen Teamleiterfunktionen gibt es mehr Entwicklungsmöglichkeiten als in der Variante Kompetenzzentrum.</p>
7	<p>Förderung der gemeinsamen Ressourcennutzung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personal - Anlagen - Räume - Lizenzen - Vermeidung von Doppelarbeiten 	<p>Ausgehend von einer gemeinsamen Infrastruktur und gemeinsamen Personalressourcen können Doppelspurigkeiten komplett vermieden und Lizenzen und Infrastruktur optimal genutzt werden.</p>

Bewertung Ausschuss mit Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft und der Polizei (Alternative 4) gemäss den Effizienzkriterien von Thom und Wenger (2010, S. 142-148)

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
1	<p>Zielorientierung der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips (Klarheit und Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung) - Aufgabenerfüllung: sach-/problemnah und zielbezogen 	<p>Der Zielbezug aller Aufgaben dürfte dank den Absprachen im Ausschuss gegeben sein.</p> <p>Dasselbe gilt für die Einhaltung des Kongruenzprinzips – auch wenn die Verantwortung nicht mehr wirklich aus einer Hand bzw. einer Organisationseinheit wahrgenommen wird.</p> <p>Die Aufgabenerfüllung erfolgt weniger im Team bzw. in den Einheiten als bei den alternativen Organisationsformen. Die Aufgabenerfüllung sollte jedoch trotzdem gewährleistet sein.</p>

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
2	<p>Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufwandgünstige Gliederungstiefe und -breite - Optimierte Anzahl, Art und Ebene von Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, angepasste horizontale Koordinations-einrichtungen 	<p>Polizeikorps sind bekanntlich stark hierarchisch organisiert. Demzufolge sind die IT-/Cyberspezialisten in aller Regel in die Kriminalpolizei und dort wiederum in den Kriminaltechnischen Dienst integriert. Die Gliederungstiefe ist somit im Vergleich zu den Varianten 1-3 weniger aufwandgünstig. Auch dürften die Mitarbeitenden der Polizei, die sich mit Cyberkriminalität befassen, in der Gliederungsbreite verschiedene Schnittstellen haben. Es ist somit nicht von einer optimierten Anzahl von horizontalen Schnittstellen auszugehen, zudem besteht eine qualitativ grosse Schnittstelle zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, die es im Ausschuss zu koordinieren gilt.</p>
3	<p>Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Für Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht gleichermaßen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung 	<p>Auch ein ständiger, regelmässig tagender Ausschuss generiert keine faktische Nähe zwischen den Mitarbeitenden der Polizei und der Staatsanwaltschaft wie dies in den Varianten Kompetenzzentrum und Division/Abteilung der Fall ist: Ein ständiger (informeller) Austausch zwischen den Mitarbeitenden der beiden Organisationen ist nicht realistisch. Darunter werden Schnelligkeit und Qualität des Informationsaustausches und der Entscheide leiden. Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zur zielbezogenen Konfliktlösung werden im Ausschuss bestimmt.</p>
4	<p>Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten, friktionsarmen Aktion und Reaktion auf Änderungen - Optimaler Zentralisierungsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen - Angemessene Offenheit der Primärstruktur für Sekundär- und temporäre Ergänzungsstrukturen 	<p>Die für Cyberkriminalität spezialisierten Mitarbeitenden bei Polizei und Staatsanwaltschaft arbeiten grundsätzlich individuell an ihren jeweiligen Aufgaben und dürften neue Herausforderungen unterschiedlich wahrnehmen. Ein systematischer Austausch darüber findet im Ausschuss statt. Die Organisationform ist nicht ideal, um gemeinsam neue Herausforderungen anzupacken oder innovative, organisationsübergreifende Konzepte zu erarbeiten.</p>

Nr.	Effizienzkriterien	Beurteilung
5	<p>Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einfache ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Informations-, Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten - Durchlässigkeit der Strukturen (personelle Mobilität) - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotenziale 	<p>Die Struktur Ausschuss bringt mit sich, dass nie alle Mitarbeitenden, die über verschiedene Organisationen hinweg zusammenarbeiten, im täglichen, direkten Austausch stehen und Probleme dann miteinander besprechen können, wenn dies zeitlich am Sinnvollsten wäre. Die Strukturen sind betreffend Kommunikation lediglich situativ und auf Einzelpersonen (bestimmte Ansprechpartner auf Seiten Polizei und Staatsanwaltschaft) durchlässig.</p> <p>Die personelle Mobilität wird durch zwei eigenständige Strukturen mit unterschiedlichen Kulturen nicht gefördert.</p> <p>Spezifisches Wissen über die Stammstrukturen hinweg zu pflegen, bündeln und allen zugänglich zu machen, dürfte schwierig sein.</p>
6	<p>Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abschliessende, ganzheitlich integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems. - Eindeutigkeit der personellen Zuordnung - Günstige stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte - Ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit angemessener Fehlertoleranz 	<p>Eine abschliessende Bearbeitung einer Aufgabe ist auf sowohl auf Seite der Polizei wie der Staatsanwaltschaft nicht möglich.</p> <p>Theoretisch können die Aufgaben eindeutig zugeordnet werden. Die Praxis zeigt aber, dass es beispielsweise sinnvoll ist, wenn die Staatsanwaltschaft schon in einem frühen Verfahrensstadium polizeiliche Anfragen an ausländische Anbieter wie Instagram oder Facebook mitunterzeichnet, um Informationen zu erhalten.</p> <p>Die Entwicklungsmöglichkeiten der Polizeimitarbeitenden sind dank der Beibehaltung der polizeilichen Hierarchie besser als in den Varianten 1-3.</p> <p>Kompetenzen und Autonomie sind abhängig von der jeweiligen Organisation und können nicht im Zusammenspiel der ausgeweitet werden.</p>
7	<p>Förderung der gemeinsamen Ressourcennutzung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personal - Anlagen - Räume - Lizenzen - Vermeidung von Doppelarbeiten 	<p>Die Variante Ausschuss bietet keine oder wenig Synergien betreffend Personal, Räume, Anlagen und Lizenzen. Doppelarbeiten sollten dank den Absprachen im Ausschuss jedoch weitgehend vermieden werden können.</p>

Anhang E Namensliste der befragten leitenden Cyberstaatsanwälte und Interviewtermine

Kanton Zürich

lic. iur. Stephan Walder

Interview am: 11. Juni 2019, Zürich

Kanton St. Gallen

MLaw Daniel Burgermeister

Interview am: 04. Juni 2019, St. Gallen

Kanton Basel-Landschaft

lic. iur. Philippe von Planta,

Interview am: 24. Juni 2019, Liestal

Kanton Schwyz

MLaw Nicola Staub

Interview am: 25. Juni 2019, Biberbrugg

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

St. Gallen, 27. September 2019

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Friedli', with a small dot at the end.

Michael Friedli

Über den Autor

Michael Friedli hat in Freiburg i.Ue. und Montpellier Rechtswissenschaften studiert und im Jahr 2000 das Studium mit dem Lizentiat abgeschlossen. Nach Gerichtspraktika am Kantonsgericht (1. Instanz) und am Obergericht Appenzell Ausserrhoden und einem Anwaltspraktikum in der Stadt St. Gallen erlangte er 2004 das Anwaltspatent. Seit elf Jahren ist er als leitender Jugendanwalt in Appenzell Ausserrhoden tätig. Michael Friedli ist verheiratet, wohnt in St. Gallen und ist Vater von zwei Kindern.