

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 197/2003

Sitzung vom 24. September 2003

### **1401. Anfrage (Verzögerung bei Strafuntersuchungen von Wirtschaftsdelikten)**

Kantonsrat Dr. Christoph Holenstein, Zürich, hat am 23. Juni 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Zurzeit laufen diverse Strafuntersuchungen von bekannten, aber auch umfangreichen Wirtschaftskriminalfällen (zum Beispiel SAir-Group, Rentenanstalt/Swisslife oder Sovereign-Group), welche die breite Öffentlichkeit sehr stark bewegen und von denen viele Personen betroffen sind. Nach ersten medienrächtigen Hausdurchsuchungen scheinen die Strafuntersuchungen ins Stocken geraten zu sein. Beschlagnahmtes Material liegt beispielsweise monatelang herum, ohne ausgewertet zu werden. Anscheinend ist dies sytembedingt, hat doch Heinrich Guggenbühl, Leiter der Spezialabteilung Wirtschaftsdelikte bei der Kantonspolizei, gegenüber der Presse bekannt gegeben, dass dringliche Massnahmen wie Hausdurchsuchungen erste Priorität hätten, währenddem die übrigen Ermittlungstätigkeiten wegen Personalengpässen mehrere Monate ruhten (vgl. «NZZ» vom Freitag, 20. Juni 2003, Seite 39). Dies kann auf keinen Fall im Interesse eines glaubwürdigen Rechtsstaates sein. Da grössere Wirtschaftsstraffälle bis zur Beendigung der Strafuntersuchung auch ohne Ruhephasen normalerweise mehrere Jahre dauern, droht die Gefahr der Verjährung. Zudem sind solche Verzögerungen auch für die Verdächtigten äusserst stossend. Schliesslich kommt in der Öffentlichkeit schnell der Verdacht auf: «Die Kleinen hängt man, die Grossen lässt man laufen.»

Dazu bitte ich den Regierungsrat um folgende Auskünfte:

1. Was unternimmt die Regierung, dass die Strafuntersuchungen von grösseren Wirtschaftskriminalfällen nicht nur in der ersten Phase, sondern bis zum Abschluss mit der notwendigen Zügigkeit durchgeführt werden?
2. Welche Massnahmen bei der Kantonspolizei, der Bezirksanwaltschaft beziehungsweise bei der Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und der Bezirksanwaltschaft sind notwendig, damit während der laufenden Strafuntersuchungen keine längeren Ruhephasen entstehen?
3. Wie viele Strafverfahren im Bereich Wirtschaftskriminalität sind in den vergangenen Jahren während laufender Strafuntersuchung oder laufenden Gerichtsverfahrens verjährt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Christoph Holenstein, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Angesichts der hohen Komplexität und Internationalität der Straftaten, der schwer durchschaubaren Strukturen und Abläufe sowie der dabei verwendeten technischen Mittel stellt die Untersuchung von Wirtschaftsdelikten die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden heute vor eine immer schwieriger werdende Aufgabe. Der stetig ansteigende Umfang relevanten Beweismaterials verursacht ebenso eine Aufwandsteigerung wie die Zusammenstellung der tatsächlichen Sachverhalte und deren rechtliche Beurteilung. Hinzu kommt die Notwendigkeit, regelmässig internationale Rechtshilfe in Anspruch nehmen zu müssen, was oft mit beträchtlichen Wartezeiten verbunden ist. Schliesslich trägt auch der seit Jahren anhaltende Spardruck, der ein wesentliches Wachstum der beteiligten Behörden in personeller und technischer Hinsicht nahezu verunmöglicht hat, zur Verschärfung der Problematik bei. Diese wird anschaulich durch den Umstand illustriert, dass bei der spezialisierten Bezirksanwaltschaft III für Wirtschaftsdelikte (BAK III) per Ende Juni 2003 insgesamt 128 Strafverfahren hängig waren, die von 14 Bezirksanwälten und -anwältinnen bearbeitet werden müssen.

Bedauerlich ist auch die stockende Umsetzung der so genannten Effizienz-Vorlage durch den Bund. Seit dem 1. Januar 2002 hat dieser neue Verfahrenskompetenzen in den Bereichen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, Geldwäscherei, Korruption und Wirtschaftskriminalität und baut hierfür seit einiger Zeit die notwendigen Strafverfolgungs- und Polizeibehörden auf. Diese neue Bundeszuständigkeit hat bei den Ermittlungsbehörden des Kantons Zürich bisher aber keine Entlastung bewirkt, die spür- und messbar wäre. Obwohl Art. 340<sup>bis</sup> StGB (SR 311.0) als Bundeskompetenz statuiert wurde, vertrat das Bundesgericht in einem vom Kanton Zürich unterbreiteten Fall vor kurzem die Ansicht, dass einstweilen von einer parallelen Zuständigkeit von Bund und Kantonen auszugehen sei, weil der Bund noch nicht in der Lage sei, seine Aufgabe zu erfüllen (Urteil der Anklagekammer vom 20. September 2002 in Sachen Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich gegen Schweizerische Bundesanwaltschaft betreffend Bestimmung des Gerichtsstandes [8G.88/2002]). Angesichts der hohen Anforderungen, die das Bundesgericht damit an die Anerkennung der sachlichen Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft zur Verfahrensführung stellt, kann in absehbarer Zeit kaum mit entlastenden Verfahrensübernahmen durch den Bund gerechnet werden.

Demgegenüber führen die vermehrt der Meldestelle für Geldwäscherei zugetragenen Verdachtsmeldungen wiederum dazu, dass die Kantone eine Vielzahl von Abklärungen im Auftrag des Bundes vornehmen müssen. Die geplante Errichtung einer dezentralen Zweigstelle des Bundes in Zürich soll wesentlich dazu beitragen, dass die noch schleppende Umsetzung der Effizienz-Vorlage weitere Fortschritte verzeichnen kann. Geplant war hierfür, dass diese Zweigstelle am 1. Juli 2004 mit 50 Personen ihre Arbeit aufnehmen und bis ins Jahr 2007 auf über 100 Personen aufgestockt werden sollte. Auf Grund seiner finanziellen Lage hat der Bund kürzlich jedoch beschlossen, lediglich die erste Phase umzusetzen.

Um die Aufgaben der Wirtschaftsstrafverfolgung gerade auch bei Grossverfahren mit besonderem öffentlichem Interesse trotz der genannten Umstände dennoch überzeugend erfüllen zu können, wurden bei den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in den letzten Jahren verschiedene teils vorübergehende, teils dauerhafte organisatorische Massnahmen umgesetzt.

Vor dem Hintergrund der laufenden Haushaltsanierungsmassnahmen ist der wünschbare dauerhafte Ausbau der Personalstruktur der BAK III zwar vorderhand nicht möglich, doch konnten gerade für die in der Anfrage angesprochenen Wirtschaftsstraffälle zeitlich befristete Einsätze zusätzlichen Personals bewilligt werden. Zudem berücksichtigte die Kantonspolizei die Anliegen der Strafverfolgungsbehörden nach einer grösseren Unterstützung und verstärkte die mit Wirtschaftsdelikten betraute Spezialabteilung 1 (SA 1) im laufenden Jahr mit vier weiteren Stellen. Bereits im Rahmen der neuen, seit dem 1. Januar 2001 umgesetzten Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und der Stadt Zürich wurden unter anderem die städtischen Mitarbeitenden des Dienstes «Betrug» in die SA 1 integriert. Auch mit dieser Konzentration kriminalpolizeilicher Spezialdienste konnten bei Ermittlungen von Wirtschaftsdelikten Doppelspurigkeiten vermieden, Synergien geschaffen und zusätzliche Ressourcen freigesetzt werden.

Entsprechend ist die Zusammenarbeit zwischen der BAK III und der SA 1 grundsätzlich positiv zu beurteilen. Tatsächlich konnten insbesondere dringliche Sofortmassnahmen stets innert nützliche Frist gemeinsam vorbereitet und durchgeführt werden. Die teilweise strukturell bedingten Schwierigkeiten für die Weiterführung der polizeilichen Ermittlungsarbeit werden durch laufende Absprachen zwischen Polizei und Strafverfolgungsbehörden über die Priorisierung und Dringlichkeitskategorien der einzelnen Fälle und damit über die Zuteilung von polizeilichen Ermittlern an Bezirksanwälte aufgefangen. Gerade auch diese Zusammenarbeitsform spricht unter anderem für eine örtliche

Zusammenlegung beider Behörden in einem künftigen Justiz- und Polizeizentrum. Denn gerade stetige Absprachen zwischen der Polizei und den Bezirksanwaltschaften über das Vorgehen sowie die während der Verfahren gewonnenen Erkenntnisse und daraus als nächstes zu treffende Vorkehrungen stellen am besten sicher, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen möglichst effizient und zielgerichtet eingesetzt werden.

Soweit dies im Übrigen durch die Knappheit von Personal- und technische Ressourcen erforderlich wurde, wurden einzelne Aufträge für besonders aufwendige Erhebungen und Auswertungen von EDV-Daten auch an hierauf spezialisierte, auswärtige Unternehmungen vergeben.

Sodann werden durch die geplante Teilrevision der Strafprozessordnung im Bereich der Strafuntersuchung und der Rechtsmittelverfahren einige Erleichterungen angestrebt. Dazu gehören unter anderem die Delegationsmöglichkeiten von Untersuchungshandlungen an nachgeordnetes Personal, die Verstärkung des gemässigte Opportunitätsprinzips, die Ausdehnung der Strafbefehlskompetenz und die Verkürzung des Rechtsmittelszuges. Allerdings kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden, inwieweit neue verfahrensrechtliche Obliegenheiten der Strafverfolgungsbehörden vor Gericht diese Entlastungswirkung wieder ausgleichen werden.

Hinsichtlich der Verjährungsproblematik kann festgestellt werden, dass in den letzten fünf Jahren lediglich fünf Verfahren vollständig verjährt sind. Dies betraf allerdings ausschliesslich Untersuchungen, in denen die Beschuldigten den Strafverfolgungsbehörden nicht zur Verfügung standen und national oder international zur Fahndung ausgeschrieben werden mussten, ohne dass diese Massnahmen innerhalb der Verjährungsfrist zum Erfolg führten. Davon zu unterscheiden ist der Eintritt der Verjährung bei Teilsachverhalten im Rahmen des Gesamtverfahrens, insbesondere hinsichtlich einzelner Übertretungs- oder Vergehenstatbestände, was gelegentlich vorkommen kann. In zahlreichen Fällen von Wirtschaftskriminalität beschlägt der zu untersuchende Gesamtsachverhalt jedoch ein Konglomerat von Einzelsachverhalten, die einerseits zu verschiedenen Zeitpunkten gesetzt wurden und andererseits als Deliktstatbestände unterschiedlichen, teilweise recht kurzen Verjährungsfristen unterliegen. Solche Teilverjährungen sind mit Blick auf das Strafmass, das in der Regel durch die Hauptvorwürfe bestimmt wird, die zumeist Verbrechen im gesetzestechnischen Sinne mit Verjährungsfristen von 10 bzw. 15 Jahren darstellen, kaum je von erheblicher Bedeutung. Überdies werden nach Möglichkeit bereits im

Untersuchungsverfahren abgrenzbare Teilsachverhalte, die in der Nähe der Verjährung liegen, aus dem Gesamtverfahren herausgelöst und gesondert angeklagt oder auch im Strafbefehlsverfahren erledigt.

Es ist angesichts der eingangs geschilderten Umstände mit den gegenwärtig zur Verfügung stehenden Mitteln nicht möglich, eine verzugslose Bearbeitung sämtlicher Wirtschaftsstraffälle zu gewährleisten. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass Polizei und Strafverfolgungsbehörden beim Einsatz ihrer Ressourcen an die Justizgewährungspflicht gebunden sind. Diese untersagt es den ermittelnden Behörden, sich nach Belieben oder Opportunität nur den einen oder anderen Fällen zuzuwenden oder gewisse Abklärungen zu unterlassen, soweit nicht das erwähnte beschränkte Opportunitätsprinzip zum Zuge kommen kann. Genau gleich wie das Prinzip «Die Kleinen hängt man, die Grossen lässt man laufen» nicht gelten darf, kann es nicht angehen, die Ermittlung von so genannten «kleinen Fällen» zu Gunsten einer schnelleren Verfolgung grosser Wirtschaftsdelikte dauerhaft zurückzustellen. Den gegenwärtig bestehenden Verzögerungen bei der Ermittlung von Wirtschaftsdelikten könnte nur mit einer bedeutenden personellen Aufstockung der Polizeiorgane und Strafverfolgungsbehörden – sei es auf kantonaler oder auf Bundesebene – Abhilfe geschaffen werden. Gerade die Schwierigkeiten des Bundes, die für die Umsetzung der Effizienz-Vorlage notwendigen gut ausgebildeten und erfahrenen Mitarbeitenden zu rekrutieren, zeigen jedoch, dass solche Aufstockungen nur mittel- und langfristig möglich sind und wesentlich auf der berufs begleitenden Ausbildung von Wirtschaftsermittlern beruhen. Eine rein interne Umverteilung der bestehenden Ressourcen zu Gunsten der Wirtschaftsdelikte ist aber auch deshalb abzulehnen, weil dadurch die Strafverfolgung in anderen Bereichen erschwert und in der Folge ebenfalls die Frage über die Glaubwürdigkeit unseres Rechtsstaates gestellt würde.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**