



Bern, 8. Dezember 2023

Massnahmen zur Bekämpfung von sexueller Gewalt an Kindern im Internet und Kindsmisbrauch via Live-Streaming

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate
19.4016 Feri Yvonne vom 14. September 2019 und
19.4105 Regazzi Fabio vom 24. September 2019

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
1.1. Politischer Auftrag.....	4
1.2. Weitere verwandte parlamentarische Geschäfte.....	5
1.3. Methodik.....	7
2. Kompetenzen und Akteure	8
2.1. Kantonale Ebene	8
2.2. Interkantonale Ebene.....	9
2.3. Bundesebene	11
3. Prozess.....	11
3.1. Peer-to-Peer-Monitoring	12
3.2. Präventive verdeckte Fahndung	12
3.3. Nationale Datei- und Hashwertesammlung.....	13
3.4. NCMEC-Meldungen.....	13
3.5. Onlineformulare	17
3.6. Bearbeitung und Übermittlung von Meldungen zu LDCA	17
4. Phänomene und rechtlicher Rahmen.....	18
4.1. Child Sexual Abuse Material (CSAM)	18
4.2. Grooming.....	19
4.3. Sextortion (Bildmaterial).....	20
4.4. Live Distant Child Abuse (LDCA).....	21
4.5. Weitere relevante Rechtsgrundlagen	23
5. Internationale Ebene.....	24
5.1. Europäische Union	24
5.2. Europol	26
5.3. Situation in anderen Ländern.....	27
6. Herausforderungen und mögliche Lösungen	30
7. Fazit.....	33

Zusammenfassung

Mit diesem Bericht erfüllt der Bundesrat die Postulate 19.4016 Feri «Sexuelle Gewalt an Kindern im Internet. Was macht das Bundesamt für Polizei?» und 19.4105 Regazzi «Die Täter vor dem Live-Streaming eines Kindsmisbrauchs stoppen, und der Kinderprostitution im Internet wirksame Grenzen setzen». Mit der Federführung wurde das Bundesamt für Polizei (fedpol) betraut, welches eine Begleitgruppe eingesetzt hat. Darin vertreten sind die betroffenen Bundesämter, interkantonale Konferenzen und Kantonspolizeien.

Der Bericht bietet einen Überblick über die Bekämpfung der Pädokriminalität in der Schweiz. Hierbei liegt die Kompetenz in erster Linie bei den Kantonen, deren zuständige Behörden Ermittlungen führen. Den Kantonspolizeien kommt ausserdem bei der Prävention eine wichtige Rolle zu. Die Kantone haben interkantonale Strukturen eingesetzt, um die Koordination auf strategischer und operativer Ebene sowie im Bereich der Prävention zu verbessern. Auf Bundesebene nimmt fedpol in der Bekämpfung der Pädokriminalität die Zentralstellenaufgaben wahr. Dazu gehört namentlich die Mitwirkung in internationalen Arbeitsgruppen und die Bearbeitung der NCMEC-Meldungen.

Diese Meldungen sind eines der Mittel zur Aufdeckung von Pädokriminalität im Internet. Ausserdem überwachen die Polizeien die Netzwerke, in denen pädokriminelles Material ausgetauscht wird, und setzen Polizistinnen und Polizisten auf Foren oder Chats ein, um potenzielle Täter zu entlarven. In rechtlicher Hinsicht stellen vier Phänomene Straftatbestände im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches dar (Herstellung und Verbreitung von Darstellungen – tatsächlicher oder nicht tatsächlicher – sexueller Handlungen mit Minderjährigen über das Internet, Cybergrooming, Sextortion im Internet und Live-Streaming von sexuellem Kindsmisbrauch), wenn auch nicht in jedem Fall mit einer spezifischen Bestimmung.

Im internationalen Vergleich findet sich die Organisation, wie sie die Schweiz vorsieht – mit einer zentralen Stelle für die internationale Koordination und lokalen ermittelnden Einheiten –, in vielen Ländern wieder. Die Schweiz sieht sich auch mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert wie diese Länder, vor allem beim grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln oder den mangelnden personellen Ressourcen. Unter den Best Practices werden die Prävention und die internationale Zusammenarbeit als entscheidend erachtet.

Angesichts der Komplexität der Pädokriminalität ist es unmöglich, eine einzige Massnahme zu benennen, die das Problem beseitigen würde. Im Übrigen hat der Bundesrat aufgrund der Kompetenzaufteilung in der Strafverfolgung und der Souveränität der Kantone in der Bekämpfung der Pädokriminalität lediglich eine subsidiäre Rolle; die realisierbaren Massnahmen sind daher beschränkt.

Der Bundesrat wird seine Anstrengungen zur Bekämpfung der Pädokriminalität, namentlich im Bereich der internationalen Koordination und der Prävention, fortführen und die internationalen multilateralen Entwicklungen bei der Bekämpfung von Cyberkriminalität aufmerksam verfolgen. Darüber hinaus hat der Bundesrat das EJPD mit der Analyse beauftragt, welche Auswirkungen die künftige Verordnung der Europäischen Union zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern für die Schweiz haben wird.

1. Einleitung

1.1. Politischer Auftrag

1.1.1. Postulat 19.4016 Feri

Am 12. September 2019 reichte Nationalrätin Yvonne Feri das Postulat «Sexuelle Gewalt an Kindern im Internet. Was macht das Bundesamt für Polizei?»¹ (19.4016 Feri) ein. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen:

1. wie das Fedpol zielführend die Schnittstelle zwischen internationaler Ebene und Kantonen im Bereich der Pädokriminalität wahrnimmt sowie welche strukturellen, personellen und technischen Mittel dazu nötig sind;
2. wie mit den ständig ansteigenden Verdachtsmeldungen aus dem Ausland umgegangen wird, damit diese ebenso sorgfältig geprüft werden können und zu den nötigen Strafverfahren in den Kantonen führen;
3. wie mit Verdachtsmeldungen umgegangen wird, welche zwar die Schweiz betreffen, jedoch nicht eindeutig einem Kanton zugeordnet werden können;
4. wie eine wirksame nationale Meldestelle für Verdachtsmeldungen auf sexuelle Gewalt an Kindern online konzipiert sein sollte;
5. welche gesetzlichen, technischen, personellen und sonstigen Massnahmen nötig sind, damit die Bundespolizei ihre Aufgabe der Bekämpfung der Pädokriminalität wirksam wahrnehmen kann.»

In seiner Stellungnahme vom 13. November 2019 zum Postulat erinnerte der Bundesrat daran, dass die Strafverfolgung im Bereich der Pädokriminalität Aufgabe der Kantone ist und fedpol die Zentralstellenaufgaben wahrnimmt, wozu auch die Sicherstellung der Schnittstelle zwischen den Kantonen und den internationalen Partnern gehört. Die Zentralstellenfunktion umfasst weiter die Entgegennahme, Prüfung und Weiterleitung der über unterschiedliche Kanäle eingehenden Meldungen und Anzeigen, deren Zahl stetig wächst. Angesichts dessen, dass fedpol diese Zentralstellenaufgaben effizient wahrnimmt und die Zuständigkeit für die Strafverfolgung bei den Kantonen liegt, empfahl der Bundesrat das Postulat zur Ablehnung. Am 21. September 2021 nahm der Nationalrat das Postulat mit 127 zu 62 Stimmen² an und beauftragte damit den Bundesrat, die im Postulat 19.4016 Feri aufgeworfenen Fragen in einem Bericht zu beantworten.

1.1.2. Postulat 19.4105 Regazzi

Am 24. September 2019 reichte Nationalrat Fabio Regazzi das Postulat «Die Täter vor dem Live-Streaming eines Kindsmisbrauchs stoppen, und der Kinderprostitution im

¹ 19.4016 | Sexuelle Gewalt an Kindern im Internet. Was macht das Bundesamt für Polizei? | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

² Abstimmungs-Datenbank – Die namentlichen Abstimmungen im Nationalrat (parlament.ch)

Internet wirksame Grenzen setzen»³ (19.4105 Regazzi) ein. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen und sonstigen Massnahmen nötig sind für eine wirksame Bekämpfung von Kinderprostitution im Internet via Live-Streaming (sexueller Missbrauch eines Kindes vor der Webcam zwecks Live-Schaltung des Täters). Dabei soll insbesondere auch die Verwendung von kindlich aussehenden Avataren und computergeneriertem Bild- und Videomaterial geprüft werden. Dabei gilt es zu beachten, dass kein kinderpornografisches Material produziert und in Umlauf gebracht werden darf und insbesondere Artikel 197 des Strafgesetzbuches (StGB) nicht verletzt wird.»

In seiner Stellungnahme vom 20. November 2019 zum Postulat brachte der Bundesrat insbesondere vor, dass – aufgrund der Beteiligung von fedpol an zahlreichen internationalen Arbeitsgruppen zur Bekämpfung der Pädokriminalität – die neusten Ermittlungsmethoden dem Amt bekannt sind. Diese sind zudem rechtlich möglich und werden daher von den Kantonspolizeien in der präventiven verdeckten Fahndung auch bereits eingesetzt. Aus diesen Gründen beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulats. Am 21. September 2021 nahm der Nationalrat das Postulat mit 146 zu 37 Stimmen an und beauftragte damit den Bundesrat, einen Bericht in Erfüllung des Postulats 19.4105 Regazzi vorzulegen.

1.2. Weitere verwandte parlamentarische Geschäfte

1.2.1. Motion 19.4349 Bulliard

Am 27. September 2019 reichte Nationalrätin Christine Bulliard-Marbach die Motion 19.4349 mit dem Titel «Endlich den Schutz von Kindern vor der rasant ansteigenden pädosexuellen Gewalt im Internet mit einem griffigen nationalen Aktionsplan gewährleisten»⁴ ein. Mit der Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, auf der Basis der Strategie Digitale Schweiz und der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken 2018–2022 konkrete Massnahmen zur effektiven Bekämpfung der sich rasant verbreitenden pädosexuellen Gewalt im Internet für die Schweiz auszuarbeiten. Der Bundesrat beantragte am 20. November 2019 die Ablehnung der Motion mit der Begründung, dass die Strafverfolgung der Pädokriminalität (auch online) insbesondere Aufgabe der Kantone ist und dass die bereits getroffenen Massnahmen und laufenden Arbeiten ausreichend für die Bekämpfung des Phänomens Pädokriminalität sind. Die Motion wurde am 30. September 2021 vom Nationalrat angenommen und am 15. Juni 2023 vom Ständerat abgelehnt.

1.2.2. Parlamentarische Initiative 19.486 Regazzi

Am 24. September 2019 reichte Nationalrat Fabio Regazzi die parlamentarische Initiative 19.486 mit dem Titel «Pädokriminalität im Internet endlich wirksam bekämpfen»⁵

³ 19.4105 | Die Täter vor dem Live-Streaming eines Kindsmisbrauchs stoppen, und der Kinderprostitution im Internet wirksame Grenzen setzen | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

⁴ 19.4349 | Endlich den Schutz von Kindern vor der rasant ansteigenden pädosexuellen Gewalt im Internet mit einem griffigen nationalen Aktionsplan gewährleisten | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

⁵ 19.486 | Pädokriminalität im Internet endlich wirksam bekämpfen | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

ein. Ziel der Initiative ist, «die Strafprozessordnung (StPO)⁶ dahingehend zu ändern, dass verdachtsunabhängige verdeckte Ermittlungen im Zusammenhang mit pädosexuellen Straftaten auf Bundesebene möglich sind.» Die parlamentarische Initiative fokussiert auch auf fehlende Ressourcen bei Bund und Kantonen für die Bekämpfung von Pädokriminalität. Der Nationalrat hat der Initiative am 6. Dezember 2022 Folge gegeben. Der Ständerat hat der Initiative am 15. Juni 2023 keine Folge gegeben. Die Parlamentarische Initiative 19.486 Regazzi ist deshalb erledigt.

1.2.3. Motion 20.4084 Feri

Mit der Motion 20.4084 Feri sollte der Bundesrat beauftragt werden, eine «Nationale Strategie zur Bekämpfung der Cyber-Pädokriminalität»⁷ zu erarbeiten. Die Strategie soll insbesondere sicherstellen, dass die Verfolgung von Cyber-Pädokriminellen nicht an kantonalen Rechtsunterschieden scheitert. Der Bundesrat beantragte am 18. November 2020 die Ablehnung der Motion mit der Begründung, dass die zielgerichtete Bekämpfung von Pädokriminalität insbesondere mit der Schaffung des Netzwerks Ermittlungsunterstützung der digitalen Kriminalitätsbekämpfung (NEDIK) und mit der Gründung des Cyberboards bereits gewährleistet ist. Die Motion wurde am 8. Juni 2022 vom Nationalrat angenommen und am 15. Juni 2023 vom Ständerat abgelehnt.

1.2.4. Interpellation 21.3263 Feri

Die Interpellation 21.3263 von Nationalrätin Yvonne Feri fokussiert auf die «Anzahl und Relevanz der Meldungen an fedpol bei Missbrauchsabbildungen im Internet».⁸ Die Interpellantin macht vor allem auf den Umstand aufmerksam, dass 2018 bei fedpol von über 9000 Meldungen aus dem Ausland (vor allem seitens dem National Center for Missing or Exploited Children [NCMEC]) nur 10 Prozent strafrechtlich relevant waren und dass es 2020 eine Differenz in der strafrechtlichen Beurteilung der Meldungen zwischen fedpol und NCMEC gab. Die Interpellation erwartet in dieser Hinsicht Klärung vom Bundesrat anhand von fünf Fragen, welche am 19. Mai 2021 in der Stellungnahme des Bundesrates beantwortet wurden.

1.2.5. Interpellation 22.3404 Bellaiche und Motion 22.4113 Bellaiche

Sowohl die Interpellation 22.3404 Bellaiche wie auch die Motion 22.4113 Bellaiche behandeln die Einführung einer sogenannten Chatkontrolle durch die EU. Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission «zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern» wurde am 11. Mai 2022 vorgelegt. Der Verordnungsvorschlag will die Anbieter verpflichten, Material über sexuellen Kindesmissbrauch in ihren Diensten aufzudecken, zu melden und zu entfernen. Nationalrätin Bellaiche beauftragt den Bundesrat mit der Motion

⁶ SR 312.0

⁷ 20.4084 | Nationale Strategie zur Bekämpfung der Cyber-Pädokriminalität | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

⁸ 21.3263 | Anzahl und Relevanz der Meldungen an das Fedpol bei Missbrauchsabbildungen im Internet | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

22.41139 und der Interpellation 22.340410, den Schutz der Privatsphäre gemäss Artikel 13 der Bundesverfassung (BV)¹¹ durchzusetzen und die Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz vor der von der Europäischen Kommission vorgesehenen Chatkontrolle zu schützen. Beide Vorstösse wurden vom Nationalrat am 25. September 2023 angenommen. Sie befinden sich nun in der Kommission des Ständerats.

1.3. Methodik

Am 24. September 2019 hat der Nationalrat das Postulat 19.4111 Quadranti¹² zum Schutz von Kindern, die mithilfe ihres Handys zu sexuellen Handlungen verleitet werden, angenommen. Mit dem Postulat ist der Bundesrat gefordert zu prüfen, mit welchen Massnahmen verhindert werden kann, dass Kinder und Jugendliche in Situationen geraten, in denen sie von einem Erwachsenen dazu verleitet oder gezwungen werden, pornografisches Material zu produzieren und zu teilen. Die Federführung zur Beantwortung des Postulats Quadranti ging an das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI), namentlich an das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Das BSV hat daraufhin der Ecole des Sciences Criminelles der Universität Lausanne eine wissenschaftliche Forschung in Auftrag gegeben, die als Grundlage für den Bundesratsbericht dient.¹³ Der Bericht zum Postulat Quadranti wurde Mitte Januar 2023 vom Bundesrat verabschiedet und zusammen mit dem Bericht der Universität Lausanne publiziert.

Der Bundesratsbericht Quadranti fokussiert auf die Schutzmassnahmen zur Bekämpfung jeglicher Form von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet und liefert Antworten auf Fragen rund um das Ausmass der Problematik, die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Thema, die Akteure und vorhandenen Netzwerke in der Schweiz sowie die bereits bestehenden wie auch die fehlenden Massnahmen zur Bekämpfung von Kindesmissbrauch im Internet.¹⁴

Da es offensichtlich Schnittstellen zwischen dem Bericht zum Postulat Quadranti und den zwei Postulaten 19.4105 Regazzi und 19.4016 Feri gibt, nimmt der Bericht zu den Postulaten Regazzi und Feri auf die Resultate der Ecole des Sciences Criminelles der Universität Lausanne und den Bundesrat direkt Bezug. Der vorliegende Postulatsbericht geht einen Schritt weiter und beleuchtet die operativen Prozesse und die Bearbeitung von Hinweisen auf kinderpornografische Inhalte (Schweizer Provider und ausländische Provider) und vertieft die Thematik des Live-Streamings. Im Fokus werden vor diesem Hintergrund auch die verschiedenen Herausforderungen in der Bekämpfung von Kinderpornografie im Netz und die möglichen Lösungen sein – einschliesslich der rechtlichen Herausforderungen und Massnahmen. Das Thema Prävention wird im Bericht in Erfüllung des Postulats Quadranti und in der zugehörigen Studie der UNIL-ESC detailliert behandelt; daher geht dieser Bericht nur kurz darauf ein.

Der Bericht beantwortet namentlich die folgenden Fragen:

⁹ 22.4113 | Chat-Kontrolle. Schutz vor anlassloser dauernder Massenüberwachung | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

¹⁰ 22.3404 | Chat-Kontrolle | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

¹¹ SR 101

¹² 19.4111 | Kinder und Jugendliche vor der Handykamera nicht alleine lassen. Täter stoppen, die Kinder dazu anleiten oder erpressen, sexuelle Handlungen an sich selbst vorzunehmen | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

¹³ (Caneppele, et al., 2022)

¹⁴ (Bundesrat, 2023)

- Wie sind bei der Bekämpfung der Pädokriminalität in der Schweiz die Kompetenzen verteilt?
- Mit welchen Prozessen und Methoden wird die Pädokriminalität bekämpft?
- Auf welchen Rechtsgrundlagen basiert die Bekämpfung der Pädokriminalität?
- Welches sind die Best Practices in der Bekämpfung der Pädokriminalität?
- Wo liegen die Herausforderungen bei der Bekämpfung der Pädokriminalität?
- Was sind mögliche Massnahmen, um die identifizierten Schwierigkeiten anzugehen?

fedpol hat eine Begleitgruppe eingesetzt, um sicherzustellen, dass die relevanten Partner in die Ausarbeitung des Berichts eingebunden sind. Sie besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamts für Justiz (BJ), des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS), der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP), der Kantonspolizei Zürich als Vertreterin des Netzwerks Ermittlungsunterstützung der digitalen Kriminalitätsbekämpfung (NEDIK) sowie der Kantonspolizei Genf (als Vertreterin des RC3) und der Kantonspolizei Bern.

2. Kompetenzen und Akteure

Der Bericht Quadranti bietet in Kapitel 3 eine Gesamtübersicht über die Stellen, die in der Schweiz im Bereich des Schutzes von Kindern und Jugendlichen vor Cyber-Sexualdelikten beziehungsweise deren Prävention tätig sind.¹⁵ Aus diesem Grund konzentriert sich dieses Kapitel hauptsächlich auf die Kompetenzen und Akteure im Bereich der Strafverfolgung.

2.1. Kantonale Ebene

Kantonspolizeien

Die Strafverfolgung der Pädokriminalität – ob im virtuellen oder im physischen Raum – ist gemäss Artikel 22 ff. der Strafprozessordnung (StPO)¹⁶ grundsätzlich Aufgabe der Kantone. Diese respektive – nach Massgabe des kantonalen Rechts – die Gemeinden verfügen über umfassende Kompetenzen zur Erkennung, Verhinderung bzw. Verfolgung pädokrimineller Straftaten im sicherheits- wie auch im gerichtspolizeilichen Bereich. Dabei können die Kantonsregierungen Deliktsschwerpunkte setzen, nach denen sich die polizeiliche Tätigkeit richtet. Gestützt auf die kantonalen Polizeigesetze trifft die Polizei Massnahmen zur Verhütung strafbarer Handlungen. Zudem sind die Kantonspolizeien (und gewisse Stadtpolizeien, die über eine Kriminalpolizei verfügen) mit der Führung der Ermittlungen beauftragt, die aufgrund ihrer eigenen Feststellungen oder nach einer Anzeige eingeleitet werden. Diese Feststellungen können auf unterschiedlichen Mitteln basieren, während die Anzeigen von Privatpersonen stammen. Darüber hinaus bearbeiten die Kantonspolizeien auch die Berichte, die sie von fedpol erhalten. Die Rolle der Kantonspolizeien ist umso entscheidender, als sie ihr jeweiliges Territorium genaustens kennen, wodurch sie die geeigneten Massnahmen treffen können, um Täter zu identifizieren und zu fassen. Darüber hinaus organisieren die Kantonspolizeien (und Stadtpolizeien) Präventions- und Sensibilisierungskampagnen. Bei Fällen, welche die Kantons- oder die Landesgrenzen überschreiten, werden sie von NEDIK und fedpol unterstützt.

¹⁵ Bericht des Bundesrates, «Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Cyber-Sexualdelikten», S. 11–14

¹⁶ SR 312.0

2.2. Interkantonale Ebene

Schweizerische Kriminalprävention (SKP)

Die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) ist eine interkantonale Fachstelle im Bereich Prävention von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht. Sie wird von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) getragen und von einer ständigen Kommission der KKJPD, der sogenannten Leitungskommission der SKP (welcher fedpol angehört), betrieben. Zu den wichtigsten Aufgaben der SKP gehört die Stärkung der interkantonalen Polizeizusammenarbeit im Bereich Kriminalprävention. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Aufklärung der Bevölkerung über kriminelle Phänomene, Präventionsmöglichkeiten und Hilfsangebote. Die SKP engagiert sich in der Aus- und Weiterbildung von Polizeiangehörigen im Bereich Kriminalprävention und arbeitet hierzu eng mit dem Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) zusammen. Über diese Aufgaben trägt die SKP regelmässig zu den Anstrengungen der Polizei in Sachen Prävention von Pädokriminalität bei. Zu nennen sind beispielsweise die Informationsseiten auf der SKP-Website¹⁷, die Herausgabe von spezifischen Kampagnenbroschüren¹⁸ auf den sozialen Netzwerken¹⁹ oder auch Dienstleistungen im Bildungsbereich. Die SKP hat Hörbücher entwickelt mit Empfehlungen bezüglich der Gefahren im Internet, wie Cybergrooming oder Kinderpornografie, die auch in Textform erhältlich sind.²⁰ Sie war ausserdem an der Entwicklung einer Comic-Broschüre beteiligt, die über verschiedene Gefahren informiert, die im Internet lauern, wie Sextortion oder Grooming.²¹ Vor Kurzem hat die SKP ausserdem die Informationskampagne «Nicht ok» zum Thema illegale Pornografie lanciert.²² Finanziert wird die SKP von den Kantonen und vom Bund via fedpol.

Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS)

Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) fördert die Zusammenarbeit sowie den Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den schweizerischen Polizeikörpern. Sie steuert darüber hinaus auch die operative Umsetzung der von der politischen Ebene festgelegten Ziele für alle wichtigen Polizeibelange. Die KKPKS hat 2022 die Schweizerische Kriminalkommission (SKK) mit der Umsetzung von Massnahmen beauftragt, um die Koordination zwischen den Kantonen bei der Bekämpfung der Pädokriminalität zu verbessern. Die SKK koordiniert sich dabei mit der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC).

Netzwerk Ermittlungsunterstützung der digitalen Kriminalitätsbekämpfung (NEDIK)

2018 hat die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) NEDIK gegründet. Mit diesem Netzwerk sollen die Spezialistenressourcen gebündelt werden, um die digitale Kriminalität koordiniert und effizient zu bekämpfen. NEDIK besteht aus einem strategischen Gremium, das die Vertreterinnen und Vertreter der Polizeikonkordate vereinigt, einem operativen Gremium und fedpol.

¹⁷ Schweizerische Kriminalprävention | Sexuelle Übergriffe auf Kinder (skppsc.ch), Schweizerische Kriminalprävention | Illegale Pornografie (skppsc.ch)

¹⁸ Zum Beispiel:

Pornografie: Alles, was Recht ist. Informationen zum Thema Pornografie und deren rechtliche Rahmenbedingungen, Schweizerische Kriminalprävention (SKP), August 2016, 3. Ausgabe

Thema Kinder und Kriminalität, Schweizerische Kriminalprävention, SKP INFO 1 / 2017

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=SpIMOD7MHIE>, <https://youtu.be/OpAAm2TV9nk>

²⁰ Schweizerische Kriminalprävention | Warengruppen | Hörbücher (skppsc.ch)

²¹ Schweizerische Kriminalprävention | Geschichten aus dem Internet (skppsc.ch)

²² Schweizerische Kriminalprävention | Nicht ok! (skppsc.ch)

Vertretungen aller Kantone und von fedpol kommen im Zweimonatsrhythmus zusammen, um eine effiziente Ermittlungskoordination zu gewährleisten. NEDIK stellt beispielsweise die Koordination der Ermittlungen zu Ransomware sicher. Über die operative Koordination hinaus veröffentlicht NEDIK monatliche Lagebulletins zur Cyberkriminalität in der Schweiz und seit 2022 Bulletins zum Phänomen Onlineanlagebetrug.

Darüber hinaus steht NEDIK in regelmässigem Kontakt mit den verschiedenen schweizerischen Polizeinstanzen (KKPKS, SKK, VSKC) sowie den Staatsanwaltschaften (namentlich über die Plattform Cyberboard, welche die Bundesanwaltschaft ins Leben gerufen hat). NEDIK beteiligt sich auch an der Prävention – dies über einen regelmässigen Austausch mit der Schweizerischen Kriminalprävention und dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) sowie durch die Weiterleitung von Warnungen an die Netzwerkmitglieder. NEDIK ist (zusammen mit fedpol) auch für die Führung und Aktualisierung von Phänomeneblättern zu Cybercrime zuständig, welche die häufigsten Cyberkriminalitätssphänomene (einschliesslich Cyber-Sexualdelikte) detailliert beschreiben. Darin zu finden sind namentlich Informationen zu den Modi Operandi, zum geltenden Recht und zu den Sofortmassnahmen, welche von der Polizei, auf gerichtlicher Ebene und von Dritten zu treffen sind. Diese Phänomeneblätter sind ein wertvolles Hilfsmittel für die Ausbildung, aber auch für die Polizeiangehörigen in der Praxis. Die Definitionen im Kapitel 4 dieses Berichts sind den Phänomeneblättern entnommen. NEDIK organisiert zudem einen Austausch unter Fachleuten, der auch den Bereich der Pädokriminalität einschliesst, mit dem Ziel, den Austausch von Best Practices zu fördern.

Per 1. Januar 2021 hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) die Verwaltungsvereinbarung zum koordinierten Vorgehen bei der Bekämpfung der Internetkriminalität (VV KOBIK)²³ aufgelöst.²⁴ Der finanzielle Beitrag der Kantone in Zusammenhang mit der VV KOBIK wurde auf NEDIK übertragen. Im Gegenzug übernimmt NEDIK zusätzliche Aufgaben im Bereich der strategischen und operativen Koordination, des Peer-to-Peer-Monitorings zur Bekämpfung der Pädokriminalität (P2P-Monitoring, vgl. 3.1.), des Wissensmanagements sowie der Entwicklung der Plateforme d'information de la criminalité sérielle en ligne (PICSEL).

Regionales Cyberkompetenzzentrum für die Westschweiz (RC3)

Das 2019 gegründete Westschweizer Cyberkompetenzzentrum (RC3) ist eine Koordinationsplattform, die Ressourcen und Kompetenzen im Bereich Cyberkriminalität bündelt. Das RC3 wird von den Fachleuten der Kantonspolizei Genf geleitet. Es verfügt über Kompetenzen in Bezug auf den Zugang zu digitalen Daten, die Entwicklungen im Cyberraum, die Nutzung des Internet der Dinge und der Fahrzeuge und der Prozesse zur Auswertung und Analyse der gesammelten Informationen. Das RC3 verfügt mit PICSEL über ein computergestütztes Cyber-Intelligence-Tool, das einen Gesamtüberblick über die digitale Kriminalität in der Westschweiz sowie einigen weiteren Kantonen²⁵ bietet und die Bildung und Bewirtschaftung von Serien von Phänomenen fördert.

²³ Verstärkter Einsatz der Kantone gegen Cyber- und Pädokriminalität - KKJPD - CCDJP - CDDGP - DE

²⁴ Von 2002 bis 2020 wurde ein Teil der Aufgaben in Zusammenhang mit der Bekämpfung von Pädokriminalität von einer bei fedpol angesiedelten Stelle wahrgenommen, der KOBIK, die von den Kantonen und vom Bund gemeinsam finanziert war. In den zwanzig Jahren hat sich die Situation in den Kantonen grundlegend gewandelt: Mittlerweile verfügen ihre Strafverfolgungsbehörden über die erforderlichen Rechtsgrundlagen (Polizeigesetze) und sind technisch in der Lage, selbstständig Ermittlungen im Bereich Cyberkriminalität zu führen. NEDIK, das gemeinsam von den Kantonspolizeien und fedpol gesteuert wird, erfüllt ausserdem eine wichtige Rolle bei der Vernetzung der Spezialistenkenntnisse, bei der Zusammenarbeit, beim Erfahrungsaustausch und bei der Ausbildung. Die Kantone haben zum Ausdruck gebracht, dass sie die VV KOBIK angesichts der beschriebenen Entwicklung der Situation für nicht mehr zeitgemäss hielten, und sie per 31. Dezember 2020 gekündigt.

²⁵ Per 1. Juni 2023 sind die folgenden Kantone am PICSEL-Dispositiv beteiligt: AG, FR, GE, GR, JU, NE, TI, VD, VS.

Das RC3 ist auch für den Einsatz von Spezialsoftware (GovWare) in der ganzen Westschweiz verantwortlich – von der Vorbereitung über die Infektion bis zur Sammlung der Daten, um sie anschliessend den anfragenden Stellen zur Verfügung zu stellen. Ausserdem führt das RC3 das P2P-Monitoring für die gesamte Westschweiz durch, meldet Fälle direkt den betroffenen Kantonen und informiert die Berner Kantonspolizei darüber. Weiter koordiniert das RC3 das Netzwerk der auf die präventive verdeckte Fahndung im Bereich Onlinekinderpornografie spezialisierten Polizeiangehörigen und organisiert spezifische Schulungen in diesem Bereich für alle Kantone. Schliesslich beteiligt es sich auch an der Ausbildung von europäischen Polizistinnen und Polizisten im Rahmen des Moduls «Combating the Online Sexual Exploitation of Children» (COSEC) von Europol.

2.3. Bundesebene

Bundesamt für Polizei fedpol

Im Bereich der Bekämpfung der Pädokriminalität übernimmt fedpol nach dem Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG)²⁶ die Zentralstellenaufgaben und stellt in diesem Rahmen unter anderem die Schnittstelle zwischen dem Ausland, fedpol und den kantonalen Polizeikörpern sicher. fedpol gewährleistet den kriminalpolizeilichen Informationsaustausch mit Interpol und Europol und den Betrieb der an sieben Wochentagen rund um die Uhr erreichbaren Kontaktstelle (SPOC) gemäss dem Übereinkommen über die Cyberkriminalität. fedpol entsendet eine auf Cyberkriminalität spezialisierte Polizeiattachée ins Verbindungsbüro bei Europol und betreibt die nationale Kontaktstelle für die Zusammenarbeit mit dem National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC) der USA. fedpol entlastet die Kantone durch die Triage und die direkte Zuteilung der Fälle an den oder die betroffenen Kantone, durch den Betrieb der nationalen Datei- und Hashwertesammlung (NDHS) und die operative Koordination nationaler und interkantonaler Fallkomplexe über NEDIK. Bei all diesen Aufgaben fungiert fedpol als nationales Kompetenzzentrum für Cyberkriminalität. Zudem vertritt fedpol die Schweiz in verschiedenen internationalen Fachgruppen von Europol und Interpol und sorgt gemeinsam mit den Spezialistinnen und Spezialisten der grossen kantonalen Polizeikörper innerhalb des NEDIK für die Verbreitung des Expertenwissens und den Austausch von Best Practices.

3. Prozess

Die Strafverfolgung im Bereich der Pädokriminalität setzt ein, wenn eine Strafanzeige eingereicht wird oder wenn Feststellungen der Polizei (oder der Staatsanwaltschaft) auf das Vorliegen einer Straftat hindeuten. Solche Feststellungen können auf Hinweise aus der Bevölkerung zurückgehen (die beispielsweise über die Website einer Kantonspolizei, das fedpol-Formular oder Drittparteien eingehen) oder aus der präventiven polizeilichen Fahndung hervorgehen. In der Bekämpfung der Pädokriminalität kommen verschiedene spezifische Methoden zum Einsatz, um die potenzielle Täterschaft auffindig zu machen und zu belangen.

²⁶ SR 360

3.1. Peer-to-Peer-Monitoring

Peer-to-peer-Netzwerke (abgekürzt P2P) ermöglichen den Datenaustausch zwischen Computern über das Internet. Dabei stellt jeder Nutzer Daten zur Verfügung (Server) und lädt Daten herunter (Client). Die allgemein bekannteste P2P-Anwendung ist das Teilen verschiedener Arten von audiovisuellen Inhalten. Da solche P2P-Netzwerke auch zur Verbreitung pädokrimineller Inhalte verwendet werden, werden sie von den Strafverfolgungsbehörden überwacht. Dieses Monitoring ist umso wichtiger, als im Zuge der Digitalisierung der Gesellschaft ein stetig wachsender Anteil pädokrimineller Inhalte mit dieser Methode ausgetauscht wird.

Bis am 31. Dezember 2020 betrieb fedpol für die Kantone das P2P-Monitoring zum Zwecke der Bekämpfung von Pädokriminalität. Infolge der Kündigung der Verwaltungsvereinbarung KOBIK durch die KKJPD wurden die finanziellen Mittel an NEDIK übertragen beziehungsweise an verschiedene Mitgliedskantone von NEDIK. Was das P2P-Monitoring anbelangt, hat die Kantonspolizei Bern die Aufgaben übernommen, die vorher von der KOBIK sichergestellt wurden. Konkret verfügt die Berner Kantonspolizei über eine Software, mit der sie diese Netzwerke überwachen und somit erkennen kann, wenn pädokriminelle Inhalte in der Schweiz angeboten oder heruntergeladen werden. Sobald ein Anbieter identifiziert werden konnte, werden die relevanten Informationen dem zuständigen Kanton übermittelt, damit dieser ein Strafverfahren eröffnen kann. Neben der Kantonspolizei Bern verfügen weitere Kantone (Genf, Zürich) und eine Stadt (Zürich) über ähnliche Software. Diese Behörden übermitteln die Ergebnisse ihres Monitorings zur Überprüfung und Triage an die Berner Kantonspolizei. Anschliessend werden die zuständigen Kantone informiert. Genf führt das P2P-Monitoring für die gesamte Westschweiz durch, meldet Fälle direkt den betroffenen Kantonen und informiert die Kantonspolizei Bern darüber. Das RC3 organisiert Schulungen zur Nutzung der entsprechenden Programme (mit einem ausgebildeten und zertifizierten Ausbilder im RC3), zu denen die Kantone eingeladen werden (BE, ZH, Stadt Zürich).

2022 wurden in Zusammenhang mit dem P2P-Monitoring 154 Meldungen an 21 Kantone übermittelt. Daraus ergaben sich rund 130 Hausdurchsuchungen, die entweder bereits durchgeführt wurden oder derzeit in Vorbereitung sind. In 120 Fällen wurde ein Strafverfahren eingeleitet. Gestützt auf die umfangreichen Ermittlungen wurde in sieben Fällen auch Kindsmisbrauch und die Herstellung eigener verbotener Erzeugnisse festgestellt.²⁷

3.2. Präventive verdeckte Fahndung

Die präventive verdeckte Fahndung umfasst Vorermittlungen vor einem allfälligen Strafverfahren. Ihr Ziel ist es, Straftaten zu erkennen und zu verhindern. Mit der präventiven verdeckten Fahndung können die Polizeibehörden versuchen, Verbrechen und Vergehen aufzuklären, ohne dass ihre wahre Identität und Funktion erkennbar ist. Diese Massnahme ist in der Regel in den kantonalen Polizeigesetzen vorgesehen.²⁸

²⁷ Mit Peer-to-Peer-Monitoring 154 Meldungen zu Cyber-Pädokriminalität an 21 Kantone übermittelt | Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (kkpks.ch)

²⁸ Zum Beispiel: § 32e PolG/ZH; Art. 111, 114 PolG/BE; § 36^{quinquies}, § 36^{septies} PolG/SO

Sobald ein eindeutiger Bezug zu einer Straftat besteht (Tatverdacht), müssen die Ermittlungen als Polizeiermittlungen nach StPO geführt werden (Art. 306 StPO).

In der Bekämpfung der Pädokriminalität ist die verdeckte präventive Fahndung ein wichtiges Instrument. Denn viele Pädokriminelle kennen die wirksamsten Methoden, um ihre Identität zu verschleiern, und tauschen dazu in einschlägigen Foren gegenseitig Ratschläge aus. Die präventive verdeckte Fahndung ermöglicht den Ermittlerinnen und Ermittlern, dort präsent zu sein (Chats, Onlinediskussionsforen, soziale Netzwerke), wo vermutet wird, dass Pädokriminelle aktiv sind. Indem sie Eigenschaften eines potenziellen Opfers vortäuschen (beispielsweise durch Verwendung eines Pseudonyms oder einer Mailadresse, die auf ein junges Alter hindeutet), können sie direkt von Pädokriminellen kontaktiert werden, was die Möglichkeit eröffnet, deren Gefährlichkeit einzuschätzen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Die im Postulat Regazzi genannten Polizeitaktiken, das heisst die Verwendung von computergeneriertem Bildmaterial zur Täuschung von Verdächtigen, sind eines der im Rahmen dieser Massnahmen zur Verfügung stehenden Mittel.²⁹

Wenn Pädokriminelle dem potenziellen Opfer ein Treffen vorschlagen, ist dies ein klarer Hinweis auf ihre Gefährlichkeit und zugleich eine gute Gelegenheit, von seiner virtuellen Identität zu seiner tatsächlichen Identität zu gelangen. Das RC3 koordiniert das Netzwerk der auf die präventive verdeckte Fahndung zur Bekämpfung von Kinderpornografie im Internet spezialisierten Polizeiangehörigen in der Westschweiz.

Die präventive verdeckte Fahndung erfordert beachtliche personelle wie auch technische Investitionen, kann aber auch zu eindrucklichen Ergebnissen führen. Im Mai 2023 kommunizierte die Kantonspolizei Aargau zur gemeinsam mit fedpol durchgeführten Operation «Ninja Turtle», bei der über 2200 Pädokriminelle in der ganzen Welt identifiziert werden konnten.³⁰

3.3. Nationale Datei- und Hashwertesammlung

Die nationale Datei- und Hashwertesammlung (NDHS) für strafbare pornografische Bilder und Videos existiert seit 2012. Sie soll den Schweizer Strafverfolgungsbehörden helfen, die immer grösseren, bei Hausdurchsuchungen sichergestellten Datenmengen möglichst rasch und ressourcenschonend verarbeiten zu können. Verbotene pornografische Bilder und Videos werden in der NDHS einheitlich kategorisiert und können bei einem späteren Auftauchen der gleichen Datei anhand des identischen Hashwertes schnell erkannt werden.

Durch dieses Vorgehen müssen die Ermittlerinnen und Ermittler nicht mehr jedes einzelne Bild, das sichergestellt wurde, sichten und bewerten. Dies bringt für sie namentlich eine psychische Entlastung und verkürzt die Dauer der Strafverfahren. Die NDHS wird durch fedpol verwaltet, die Kantone haben aber jederzeit Zugang zu den aktuellen Hashwerten. Momentan enthält die NDHS über 8 Millionen kategorisierte Dateien.

3.4. NCMEC-Meldungen

²⁹ 19.4105 | Die Täter vor dem Live-Streaming eines Kindsmisbrauchs stoppen, und der Kinderprostitution im Internet wirksame Grenzen setzen | Geschäft | Das Schweizer Parlament

³⁰ Medienmitteilungen Kantonspolizei Aargau: Operation «Ninja Turtle» entlarvt tausende Pädokriminelle

Das NCMEC ist eine gemeinnützige Organisation, die 1984 in den USA gegründet wurde. Zu den Tätigkeiten des NCMEC gehört unter anderem die Bearbeitung der Meldungen über Missbrauch, Ausbeutung oder Entführungen, die über die CyberTipline eingehen – ein zentrales System, das ein wirksames Instrument zur Meldung von Kinderpornografie, Kinderhandel zu sexuellen Zwecken sowie anderen Formen der sexuellen Ausbeutung von Kindern bietet. Die Meldungen gehen von Privatpersonen, aber auch US-amerikanischen Anbietern elektronischer Dienste³¹ (Electronic Service Provider, ESP) ein.³² ESP sind nach US-amerikanischem Recht verpflichtet, dem NCMEC jegliche rechtswidrigen Inhalte in Verbindung mit Pädokriminalität über die CyberTipline zu melden.³³

Entdeckung und Meldung an das NCMEC

Wenn Privatpersonen oder ESP von einschlägigen Inhalten Kenntnis erhalten³⁴, übermitteln sie dem NCMEC eine sogenannte Verdachtsmeldung. Diese Meldung enthält verschiedene Angaben zu den verdächtigen Personen und den kinderpornografischen Dateien.

Abbildung 1 zeigt die Anzahl Meldungen von ESP und Privatpersonen pro Jahr. Die Zahlen sind in den letzten Jahren stark gestiegen: von etwas mehr als einer Million im Jahr 2014 zu über 32 Millionen 2022. Diese Zunahme lässt sich zu einem Teil durch die verstärkte Nutzung von sozialen Medien, Mobile-Apps und Messaging-Systemen durch die Öffentlichkeit sowie durch die höheren Mittel und grösseren Anstrengungen der ESP zur Bekämpfung der Pädokriminalität erklären, dank derer die Aufdeckung von illegalen Inhalten auf ihren jeweiligen Plattformen effektiver geworden ist.

**Anzahl Meldungen an das NCMEC pro Jahr
(in Mio.)**

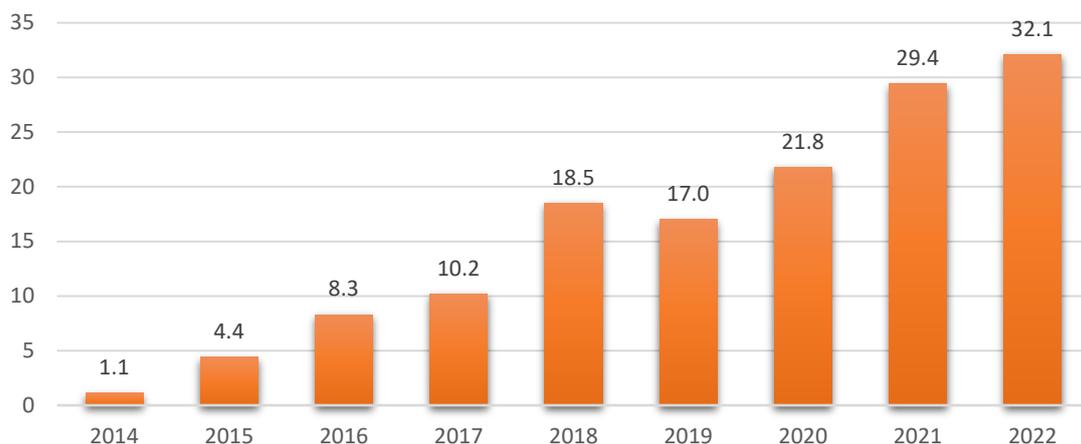


Abbildung 1: Anzahl Meldungen an das NCMEC pro Jahr

Bearbeitung und Übermittlung an fedpol

Sobald das NCMEC eine Meldung erhält, wird der Fall bearbeitet, um die mutmassliche Täterschaft zu lokalisieren.³⁵ Eine Verdachtsmeldung in Form eines Berichts sowie

³¹ Beispiele: Facebook, Instagram, Snapchat, TikTok, Twitch usw.

³² National Center for Missing and Exploited Children, «About us»: <https://www.missingkids.org/footer/about>

³³ 18 U.S. Code § 2258A - Reporting requirements of providers.

³⁴ Die ESP setzen in der Regel technologische Mittel ein, um gegen die Verbreitung illegaler Inhalte vorzugehen. Ein solches Mittel ist die kryptologische Hashfunktion, eine Art digitaler Fingerabdruck, womit namentlich Kopien einer kinderpornografischen Datei identifiziert werden können.

³⁵ Die Lokalisierung erfolgt im Allgemeinen über eine öffentliche Webabfrage zur IP-Adresse der verdächtigten Person.

allfällige Dateien mit dem mutmasslich illegalen Inhalt werden anschliessend der zuständigen nationalen Behörde übermittelt. In Fällen, die die Schweiz betreffen, ist fedpol für die Entgegennahme und Bearbeitung der Berichte des NCMEC zuständig. **Abbildung 2** zeigt die Zahl der Meldungen des NCMEC an fedpol pro Jahr.

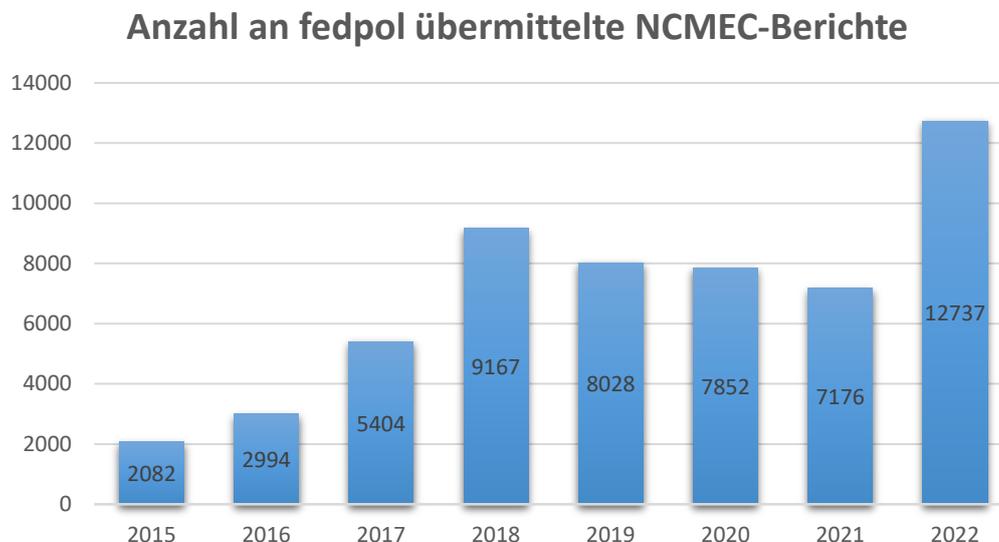


Abbildung 2: Anzahl an fedpol übermittelte NCMEC-Berichte pro Jahr

Triage und Weiterleitung an die kantonalen Behörden

Im Rahmen seiner Triageaufgabe muss fedpol die Dateien mit mutmasslich illegalem Inhalt zunächst daraufhin prüfen, ob die Fälle nach schweizerischem Recht strafbar sind. Dazu verwendet fedpol ein eigenes Werkzeug, mit dem es die bekannten Hashfunktionen filtern kann.³⁶ Wenn die Dateien in der Hashdatenbank nicht verzeichnet sind, wird eine manuelle Analyse durchgeführt, um zu bestimmen, ob der Inhalt strafbar ist. Gegebenenfalls wird der Hash der Datei im Tool hinzugefügt. Obwohl die zur Entdeckung verwendeten Algorithmen besser geworden sind, ist die Mehrheit der Meldungen, die bei fedpol eingehen, nicht verwertbar, weil der Inhalt nicht als nach schweizerischem Recht illegal identifiziert werden kann. 2022 waren rund 71 Prozent der fedpol übermittelten NCMEC-Meldungen aufgrund des Inhalts nicht verwertbar. Dies ist vor allem der Fall bei legalen Inhalten, bei denen die Personen jünger wirken, oder Bildern vom Typ Modelwettbewerb mit Minderjährigen, die nicht strafbar sind.

Wenn der Inhalt nach schweizerischem Recht strafbar ist, ist der nächste Schritt die Identifizierung der verdächtigen Person oder Personen. Im Allgemeinen genügen die Informationen im Bericht des NCMEC nicht für eine Identifizierung. fedpol nimmt deshalb auf der Grundlage der technischen Informationen verschiedene Abklärungen vor. Es kommt vor, dass NCMEC-Meldungen nicht verwertbar sind, weil die verdächtige Person nicht identifiziert werden kann. 2022 waren rund 6 Prozent der an fedpol übermittelten NCMEC-Meldungen direkt aus technischen Gründen nicht verwertbar. Diese werden gleichwohl aufbewahrt, für den Fall, dass sie mit anderen Meldungen in Verbindung gebracht werden können.

³⁶ Die Hashdateien werden regelmässig gespeist, insbesondere mit den neuen Inhalten aus dem Ausland, aber auch mit Inhalten aus Ermittlungen im Rahmen kantonaler Untersuchungen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn Dateien kinderpornografischen Inhalts bei der Durchsuchung bei einer verdächtigen Person beschlagnahmt werden.

Wenn der Inhalt strafbar ist und eine mutmassliche Täterschaft eruiert werden konnte, verfasst fedpol einen Bericht zuhanden der kantonalen Behörde, die für die weiteren Ermittlungen und die allfällige Eröffnung eines Strafverfahrens zuständig ist.³⁷ 2022 leitete fedpol 20 Prozent der NCMEC-Meldungen an kantonale Behörden weiter. fedpol verfügt über keine genauen Informationen, wie viele Strafverfahren die Kantone infolge dieser NCMEC-Meldungen eröffnet haben.

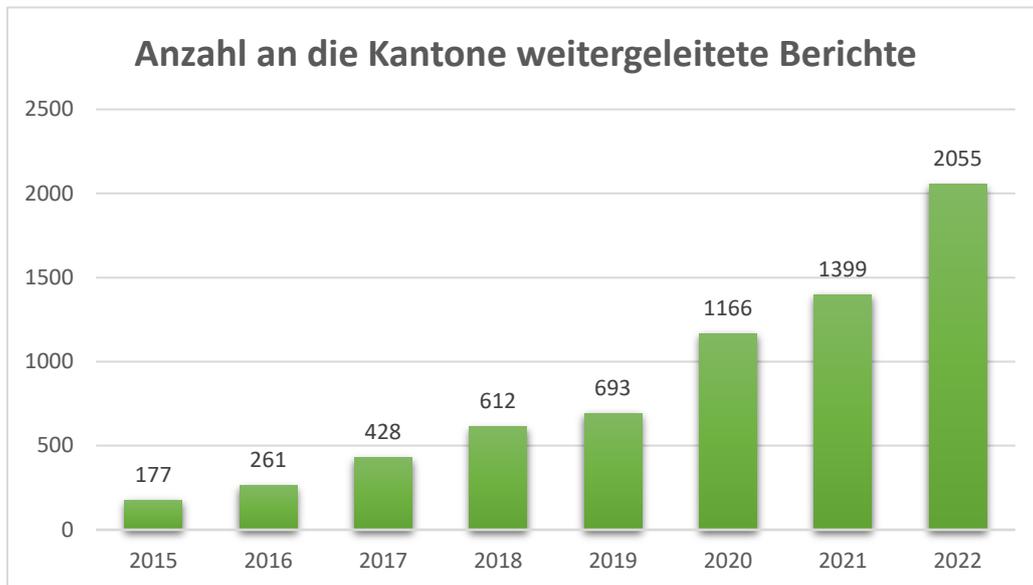


Abbildung 3: Anzahl der von fedpol an die Kantone weitergeleiteten Berichte pro Jahr

Der Prozess der Bearbeitung von Fällen verbotener Pornografie, die das NCMEC der Schweiz gemeldet hat, ist in **Abbildung 4** dargestellt.

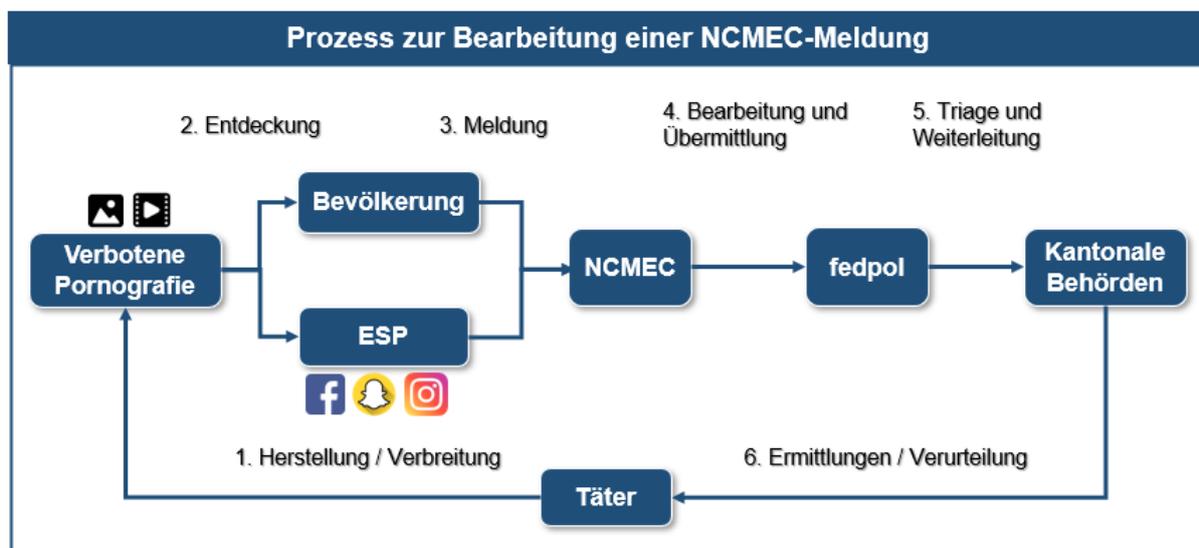


Abbildung 4: Prozess zur Bearbeitung einer NCMEC-Meldung zu verbotener Pornografie

³⁷ Manchmal kommt es vor, dass sich die mutmassliche Täterschaft in einem anderen Staat befindet. Die Meldung wird dann an das NCMEC zurückgesandt, damit es den Fall der zuständigen Behörde zuweist.

3.5. Onlineformulare

fedpol-Formular: fedpol erhält auch über sein eigenes Onlineformular Meldungen zu verbotener Pornografie. Bis Ende 2020 galt dieses Formular gemäss der Verwaltungsvereinbarung zum koordinierten Vorgehen bei der Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) für Seiten mit jeglicher Art von illegalen Inhalten. Seit 2021 ist das Formular nur noch für Meldungen von verbotener Pornografie bestimmt (Meldung verbotener Inhalte oder Anzeige von Tätern).

Im Durchschnitt erhält fedpol jeden Monat rund 300 Meldungen über das Onlineformular. Die meisten dieser Meldungen sind aber nicht relevant. Im Schnitt betreffen rund 39 Prozent der Meldungen pädokriminelle Inhalte; allerdings handelt es sich nur bei einem kleinen Teil davon tatsächlich um strafbare Inhalte. In solchen Fällen lokalisiert fedpol via Webrecherche den Hostingprovider der Website, auf der die illegalen Inhalte zu finden sind, und leitet die Information anschliessend über Interpol an die zuständige Behörde weiter.³⁸ Als Erstes wird immer um Löschung der Inhalte im Ausland ersucht. Da bis zur Löschung aber je nach Land mehrere Tage bis Wochen vergehen können, wird die Website in der Schweiz nach Artikel 46a Absatz 3 des Fernmeldegesetzes (FMG)³⁹ durch die Internetanbieter gesperrt. Eine Liste der betroffenen Websites wird täglich aktualisiert und den Schweizer Internetanbietern verteilt, damit diese die notwendigen Massnahmen ergreifen.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Zahl der Meldungen, die an Interpol weitergeleitet werden, nicht nur auf die über das Onlineformular eingegangenen Hinweise zurückgehen. Die Zahlen umfassen auch die Fälle aus einem Monitoring, das fedpol durchführt.

CLICKANDSTOP

Anfang April 2022 wurde in der Schweiz die Website «clickandstop.ch» aufgeschaltet, eine Meldestelle gegen Pädokriminalität. Dabei handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt von Kinderschutz Schweiz und der Guido Fluri Stiftung. Über diese Seite eingehende Meldungen werden fedpol weitergeleitet, wo sie bearbeitet und an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden.⁴⁰ Der Prozess läuft dabei gleich ab, wie bei den Fällen, die über das Onlineformular von fedpol eingehen. Im Durchschnitt erhält fedpol auf diesem Weg über sechzig Meldungen pro Monat.

3.6. Bearbeitung und Übermittlung von Meldungen zu LDCA

Auch die Schweiz ist von Live Distance Child Abuse (LDCA) betroffen. fedpol erhält jedes Jahr Meldungen aus unterschiedlichen Quellen im In- und Ausland zu diesem Kriminalitätsphänomen. Wie bei der Verbreitung von kinderpornografischen Inhalten bearbeitet fedpol die Fälle und leitet sie anschliessend an die zuständigen kantonalen Behörden weiter.

Sobald fedpol von einem Live-Streaming-Fall Kenntnis erhält, an dem ein Täter/Konsument in der Schweiz beteiligt ist, wird als Erstes versucht, die Person zu identifizieren. Anschliessend werden bei verschiedenen Partnern (Europol, Interpol, Polizeiattaché) Abklärungen getroffen, um ein möglichst solides Dossier zusammenzustellen, das die kantonale Staatsanwaltschaft veranlasst, ein Strafverfahren zu eröffnen. Neben der Erstellung eines Berichts zuhanden der kantonalen Behörden für die Strafverfolgung des Live-Streaming-Konsumenten übermittelt fedpol die Informationen auch an

³⁸ Es handelt sich in der Realität fast immer um ausländische Provider.

³⁹ SR 784.10

⁴⁰ «clickandstop.ch», zuletzt abgerufen am 23.3.2023.

das Land, in dem sich das Opfer befindet, damit auch die Missbraucher strafrechtlich verfolgt werden.

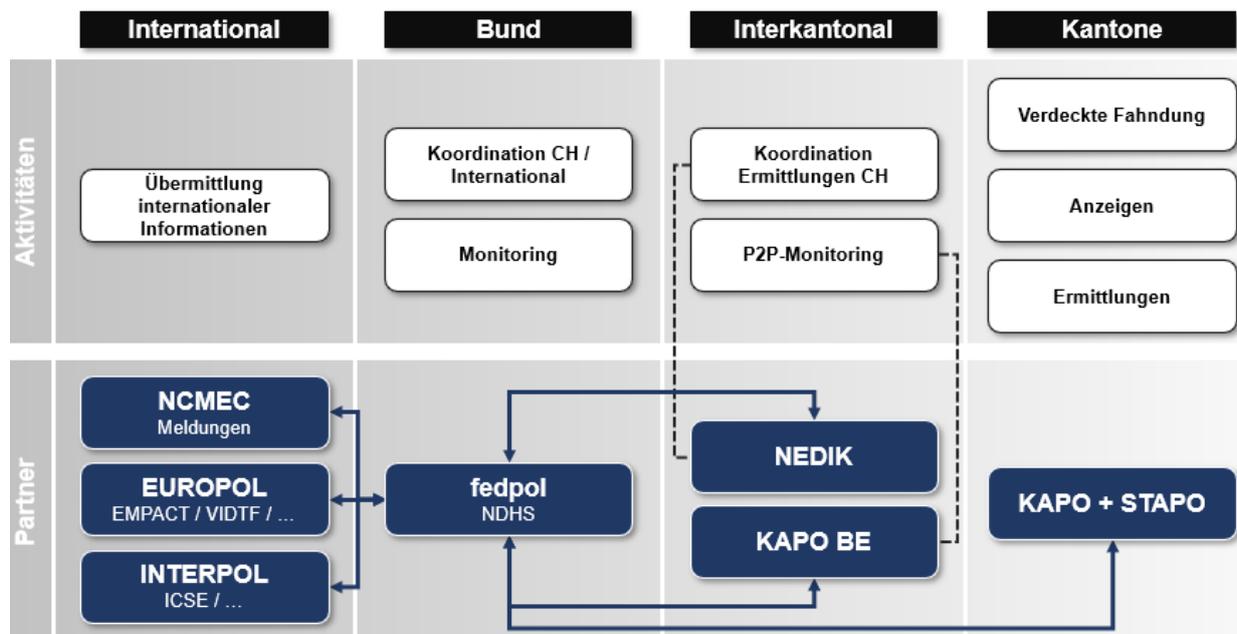


Abbildung 5: Übersicht Akteure und Prozesse

4. Phänomene und rechtlicher Rahmen

Die Grenzenlosigkeit digitaler Netzwerke und die diversen nationalen Rechtssysteme erschweren die einheitliche Bekämpfung der pädosexuellen Cyberphänomene. Hinzu kommt die Dynamik, mit der sich die Internetkriminalität fortentwickelt. Nachfolgende Auswahl umfasst die aktuellsten Phänomene und Modi Operandi, welche den vorliegenden Deliktsbereich national und international prägen. Ausserdem wird das Thema Live Distant Child Abuse (LDCA) vertiefter analysiert, um der Forderung des Postulats 19.4105 Regazzi nachzukommen.

4.1. Child Sexual Abuse Material (CSAM)

Definition NEDIK: Unter verbotener oder illegaler Pornografie versteht man Darstellungen, die sexuelle Handlungen mit Kindern, mit Tieren und/oder Gewalttätigkeiten zum Inhalt haben⁴¹. Verboten ist sowohl das Herstellen, Verbreiten und Besitzen als auch das Konsumieren solcher Aufnahmen (absolutes Verbot).

Rechtliches: Gemäss dem Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB)⁴² macht sich nach Artikel 197 Absatz 1 StGB strafbar, wer einer Person unter 16 Jahren pornografische Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen, andere Gegenstände solcher Art oder pornografische Vorführungen anbietet, zeigt, überlässt, zugänglich macht oder durch Radio oder Fernsehen verbreitet. Absatz 1 dient dem Schutz von Kindern und Jugendlichen vor dem Kontakt mit Pornografie; er umfasst somit Inhalte, welche Erwachsenen zugänglich gemacht werden dürfen (sog. «weiche» Pornografie). Arti-

⁴¹ Gemäss dem revidierten Sexualstrafrecht (Referendumsvorlage: BBl 2023 1521) wird die Passage betr. «Gewalttätigkeiten unter Erwachsenen» in Art. 197 Abs. 4 und 5 nStGB gestrichen.

⁴² SR 311.0

kel 197 Absatz 3 StGB verbietet das Anwerben einer minderjährigen Person (d.h. unter 18 Jahren), damit diese an einer pornografischen Vorführung mitwirkt, sowie das Veranlassen einer derartigen Mitwirkung. Nach Absatz 4 dieser Bestimmung wird bestraft, wer sogenannte «harte» Pornografie herstellt, einführt, lagert, in Verkehr bringt, anpreist, ausstellt, anbietet, zeigt, überlässt, zugänglich macht, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonst wie beschafft oder besitzt. Absatz 5 bestraft, wer harte Pornografie konsumiert oder zum eigenen Konsum herstellt, einführt, lagert, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonst wie beschafft oder besitzt. Zur harten Pornografie zählen unter anderem pornografische Gegenstände oder Vorführungen, die (tatsächliche oder nicht tatsächliche, d. h. reale oder virtuelle) sexuelle Handlungen mit Minderjährigen zum Inhalt haben. Harte Pornografie ist absolut – also auch für Erwachsene – verboten (Ausnahme: Art. 197 Abs. 9 StGB).

Bei der Herstellung von Pornografie kann es zu sexuellen Handlungen mit Kindern kommen. Nach Artikel 187 Ziffer 1 StGB wird bestraft, wer mit einem Kind unter 16 Jahren eine sexuelle Handlung vornimmt, es zu einer solchen Handlung verleitet oder es in eine sexuelle Handlung einbezieht.

Das Strafgesetzbuch misst der sexuellen Integrität von Kindern und Jugendlichen eine besondere Bedeutung zu. So bilden die Artikel 187 und/oder 197 StGB einen Anknüpfungspunkt für die Strafbarkeit von Straftaten gegen Minderjährige im Ausland (Art. 5 StGB), die Ausnahme vom Quellenschutz (Art. 28a StGB), die obligatorische Landesverweisung (Art. 66a StGB), das Tätigkeitsverbot (Art. 67 StGB), eine längere Verjährungsfrist (Art. 97 StGB) sowie die Unverjährbarkeit (Art. 101 StGB).

Internationale Erlasse in diesem Bereich, die für das Schweizer Strafrecht und/oder die hiesige Strafverfolgungspraxis relevant sind, sind das Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁴³ und das zugehörige Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie⁴⁴ sowie das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (auch «Palermo-Konvention» genannt)⁴⁵. Weiter ratifizierte die Schweiz das Übereinkommen über die Cyberkriminalität sowie das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (auch «Lanzarote-Konvention» genannt)⁴⁶. Die «Lanzarote-Konvention» ist die erste und bislang einzige internationale Konvention, welche die verschiedenen Formen sexuellen Kindsmisbrauchs umfassend regelt.

4.2. Grooming

Definition NEDIK: Knüpfen von sexuell motivierten Kontakten zu Kindern übers Internet, z. B. in Chatrooms oder über Social Media. Gewisse Täter streben ein Treffen im realen Leben an, um mit dem Opfer sexuelle Handlungen vorzunehmen.

Erschleichen des Vertrauens der jungen Chatpartner durch Komplimente, Verständnis und Aufmerksamkeit. Viele Täter gehen auch sehr direkt vor und konfrontieren das Opfer unverzüglich mit sexuellen Fragen.

⁴³ SR 0.107

⁴⁴ SR 0.107.2

⁴⁵ SR 0.311.542

⁴⁶ SR 0.311.40

- Die Täter verlangen oft Fotos des Opfers oder einen Wechsel auf einen Live-Webcam-Chat wie Skype.
- Sobald das Kind oder der Jugendliche intime Details preisgegeben oder Fotos von sich verschickt hat, machen sich die Täter die Informationen zu Nutzen und nötigen damit das Opfer, weitere Fotos von sich zu schicken (s. Phänomen Sextortion [sex]).
- Manchmal wird ein Treffen mit dem Kind oder Jugendlichen angestrebt, um dann sexuelle Handlungen mit ihm vorzunehmen.

Rechtliches: Grooming ist nach schweizerischem Strafrecht grundsätzlich strafbar. Spricht ein Erwachsener ein Kind oder einen Jugendlichen via Internet an mit dem Ziel, es später sexuell zu missbrauchen (**Grooming im engeren Sinne**), kann ein strafbarer Versuch, sexuelle Handlungen mit Kindern vorzunehmen (Art. 187 Ziff. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 22 StGB) oder Kinderpornografie herzustellen (Art. 197 Abs. 4 zweiter Satz i. V. m. Art. 22 StGB), vorliegen, sofern es zu einem Treffen kommt und dieses den letzten entscheidenden Schritt auf dem Weg zur Tatverwirklichung darstellt⁴⁷.

Ein Täter macht sich schon beim Chatten im Internet, wo kein körperlicher Kontakt vorausgesetzt wird (**Grooming im weiteren Sinne**), strafbar, wenn er:

- das Kind unter 16 Jahren mit (auch eigenen) pornografischen Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen oder Abbildungen konfrontiert (Art. 197 Abs. 1 StGB);
- das Kind zur Vornahme sexueller Handlungen an sich selber verleitet und dabei – etwa mittels Livecam – zuschaut (Art. 187 Ziff. 1 Abs. 2 StGB);
- das Kind in eine sexuelle Handlung einbezieht, indem er beispielsweise sexuelle Handlungen vor dem Kind vornimmt bzw. das Kind diese wahrnimmt, ohne dass es dabei zu einem körperlichen Kontakt zwischen Täter und Opfer kommt (Art. 187 Ziff. 1 Abs. 3 StGB); oder
- das Kind sexuell belästigt (Art. 198 StGB).

Möglicherweise sind auch die Tatbestände von Artikel 179^{quater} StGB (Verletzung des Geheim- oder Privatbereichs durch Aufnahmegeräte), Artikel 180 StGB (Drohung) und Artikel 181 StGB (Nötigung) erfüllt.

Das Parlament hat die Einführung eines spezifischen Tatbestands des Grooming bei der Revision des Sexualstrafrechts abgelehnt⁴⁸.

4.3. Sextortion (Bildmaterial)⁴⁹

Definition NEDIK: Erpressung von weiterem Bildmaterial mit der Drohung, Nacktaufnahmen des Opfers zu veröffentlichen. Erschleichen des Vertrauens der jungen Chatpartner durch Komplimente, Verständnis und Aufmerksamkeit (s. Phänomen Grooming).

- Der Täter gibt sich manchmal als gleichaltrig aus und verwendet Fotos einer Drittperson (Mädchen oder Knabe) aus dem Internet.
- Sobald das Kind oder der oder die Jugendliche intime Details preisgegeben oder erotische Fotos von sich verschickt hat, machen sich die Täter die Informationen

⁴⁷ BGE 131 IV 100 E. 8.2 S. 104

⁴⁸ Entwurf 3; Schlussabstimmung vom 16.06.2023: 18.043 | Strafraahmenharmonisierung und Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht | Geschäft | Das Schweizer Parlament

⁴⁹ Neben Sextortion zur Erpressung von Bildmaterial gibt es ein weiteres Sextortion-Phänomen mit dem Ziel, Geld zu erpressen. Einzelheiten dazu finden sich im Kapitel 2.2.3 des Berichts «Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Cyber-Sexualdelikten» des Bundesrates.

zu Nutzen und nötigen damit das Opfer, weitere erotische oder pornografische Fotos von sich zu machen und dem Täter zu schicken.

- Falls das Opfer sich weigert, droht der Täter an, die bereits erlangten intimen Bilder an Bekannte / Eltern / Mitschüler etc. zu schicken.

Rechtliches: Bei Sextortion kommen je nach Tatkonstellation verschiedene Strafbestimmungen in Frage. Wenn damit gedroht wird, Bild- oder Videomaterial des Kindes, das dieses bei einer sexuellen Handlung und/oder teilweise oder ganz nackt zeigt, zu verbreiten und im Austausch gegen die Nichtverbreitung die Bezahlung einer Geldsumme verlangt wird, kommt Artikel 156 StGB (Erpressung) zur Anwendung. Werden vom Opfer hingegen weitere Bilder oder Videos im Austausch gegen die Nichtverbreitung des bereits beschafften Materials verlangt, handelt es sich eher um einen Fall von Nötigung (Art. 181 StGB). Eine Androhung der Veröffentlichung von Bild- oder Videomaterial, mit welcher der betroffenen Person ein schwerer Nachteil in Aussicht gestellt und diese dadurch in Schrecken oder Angst versetzt wird, wäre als Drohung nach Artikel 180 StGB zu qualifizieren.

Falls die Täterin oder der Täter ein Bild oder Video verbreitet, wodurch die betroffene (abgebildete) Person verunglimpft oder blossgestellt wird, so könnte dies eine Ehrverletzung gemäss Artikel 173 Ziffer 1 StGB (üble Nachrede) darstellen. Ebenfalls einschlägig sein könnte je nach Fallkonstellation, dass der Straftatbestand der Verbreitung verbotener Pornografie (Art. 197 Abs. 4 StGB) erfüllt sein könnte, was jedoch das Vorliegen eines pornografischen Inhaltes voraussetzt. Ist diese Voraussetzung im konkreten Fall nicht gegeben, dann könnte u. U. der von den Räten am 16. Juni 2023 angenommene Artikel zur Rachepornografie (Art. 197a nStGB) einschlägig sein, bei dem eine Person einen nicht öffentlichen sexuellen Inhalt ohne die Zustimmung der darin erkennbaren Person einer Drittperson weiterleitet.⁵⁰

4.4. Live Distant Child Abuse (LDCA)

Definition NEDIK: Teilhaben an sexuellen Handlungen mit Kindern via Webcam. Der Konsument / Anstifter meldet z. B. via Chat seine Wünsche, bezahlt den geforderten Betrag und konsumiert danach den sexuellen Missbrauch von Minderjährigen über Webcam.

Einige Täter interagieren direkt mit ihren Opfern⁵¹, in der Regel sind aber zwei Typen von Tätern an der Straftat beteiligt:

- der **Konsument/Anstifter**, der kinderpornografische Videos nachfragt,
- der **Missbraucher/Unterstützer**, der es dem Konsumenten ermöglicht, solche Videos anzuschauen.

Das Phänomen kann anhand der folgenden Etappen beschrieben werden:

- Der Konsument nimmt über einschlägige Foren, Portale oder Social Media mit dem Missbraucher Kontakt auf. Er gibt seine spezifischen Wünsche bekannt, und der Preis wird vereinbart.
- Der Konsument / Anstifter überweist den vereinbarten Betrag über ein Online-Bezahldienst wie Paypal oder Geldtransferanbieter wie Western Union oder RIA.

⁵⁰ Vgl. BBl 2023 1521, wobei die Referendumsfrist noch bis zum 5. Oktober 2023 läuft. Ob und wann dieser Artikel daher in Kraft tritt, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar.

⁵¹ Napier, S., Teunissen, C., & Boxall, H. (2021). Live streaming of child sexual abuse: An analysis of offender chat logs. *Trends & Issues in Crime & Criminal Justice*, 639, 1–15.

In der Regel erfolgt die Zahlung in kleineren Tranchen von weniger als hundert bis zu mehreren Hunderten Dollars (oder einer anderen Währung). Kryptowährungen werden nur selten verwendet.

- Der Missbraucher nimmt die geforderten Missbrauchshandlungen vor, welche der Konsument live via Webcam mitverfolgen kann.
- Dabei kann der Konsument während des Missbrauchs z. B. ber den Chat weitere Anweisungen erteilen.

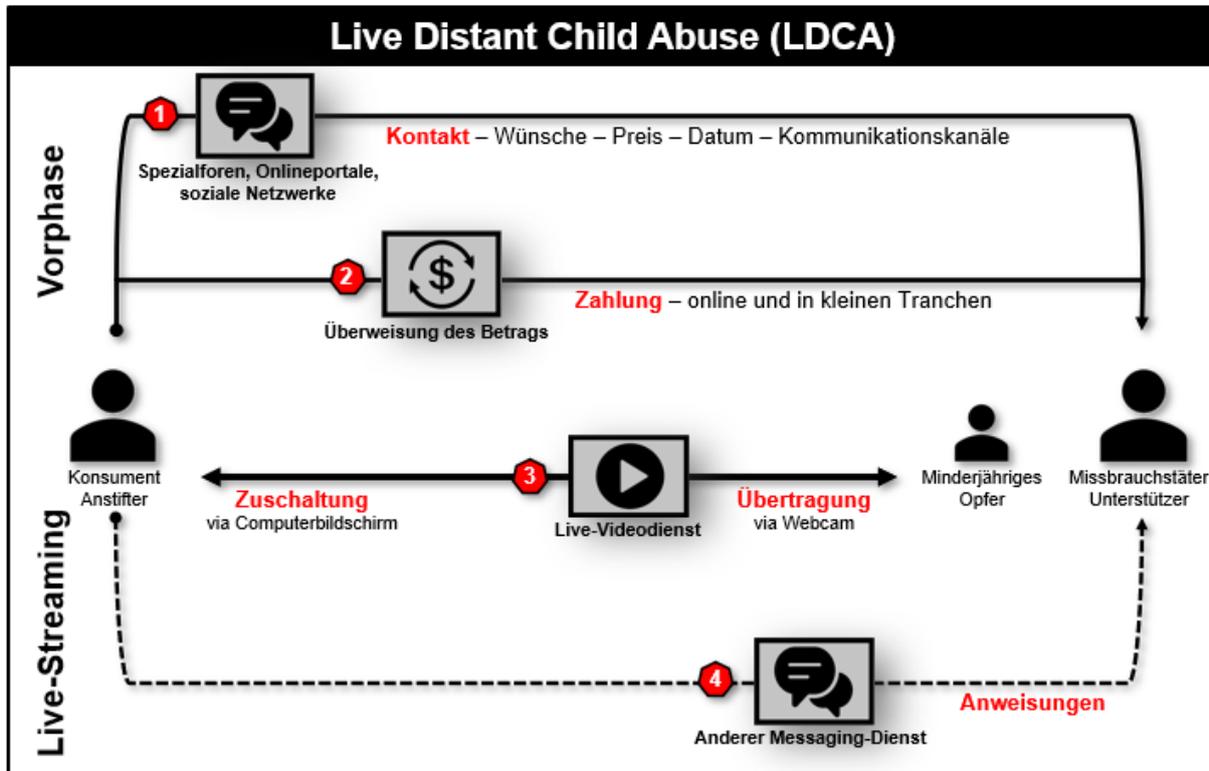


Abbildung 6: Schematische Darstellung des Phänomens LDCA

LDCA unterscheidet sich von den meisten anderen Straftaten in Zusammenhang mit dem sexuellen Missbrauch von Kindern (im Internet oder ausserhalb) dadurch, dass dem Delikt zugleich ein pädokriminelles und ein finanzielles Motiv zugrunde liegen. Denn im Gegensatz zur Verbreitung von kinderpornografischem Material, die meistens frei über das Internet oder im Austausch zwischen Kriminellen geschieht, findet LDCA in der Regel im Verborgenen statt und ist ausschliesslich für den einzelnen Konsumenten bestimmt.⁵²

Obwohl LDCA in verschiedenen Ländern identifiziert werden konnte,⁵³ sind vor allem die Philippinen zu einer Drehscheibe für das Phänomen geworden, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die Armutsquote hoch ist, die Bevölkerung Englisch spricht und Geldtransferdienste wie auch Breitbandinternetzugang verfügbar sind. Die hohe Nachfrage nach LDCA in Verbindung mit der prekären Lage im Land schafft gute Bedingungen für dieses Kriminalitatsphanomen.⁵⁴

Bislang gibt es nur sehr wenige Studien zum Profil der LDCA-Konsumenten. Demzufolge dürfte es sich aber vor allem um Personen männlichen Geschlechts mit einem Durchschnittsalter von rund 54 Jahren handeln, die kaum Vorstrafen aufweisen (was

⁵² (EUROPOL, 2019).

⁵³ Zum Beispiel wurde in Rumänien eine umfangreiche Operation zu LDCA-Fällen durchgeführt.

⁵⁴ (Cubitt, 2021).

Cyber-Sexualdelikte anbelangt).⁵⁵ Bei den Unterstützern handelt es sich um Personen, die in Armut leben und Geld brauchen, vor allem für Essen und Kleidung. Ausserdem besteht häufig eine Nähe zum Opfer, zum Beispiel kann es die Mutter des Opfers sein. So finden sich viele Fälle, in denen das Kind und Opfer der Familie das Einkommen sichert.

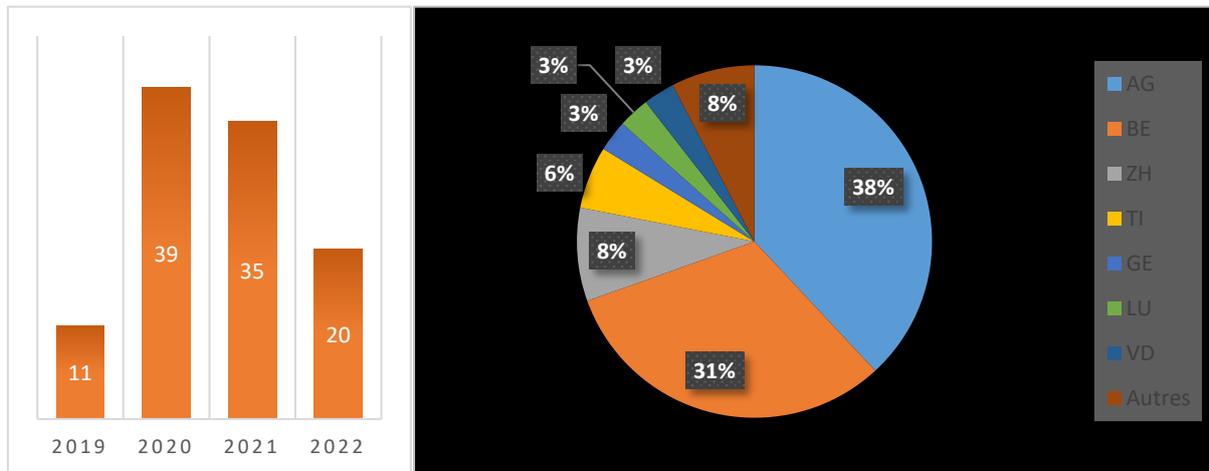


Abbildung 7: Anzahl LDCA-Fälle in der Schweiz pro Jahr und Verteilung nach Kantonen

Rechtliches: Besteht beim LDCA für die einzelnen involvierten Personen ein Anknüpfungspunkt in der Schweiz im Sinne des Strafgesetzbuches, gelangen folgende Artikel des StGB zur Anwendung: Gemäss Artikel 187 Ziffer 1 StGB macht sich strafbar, wer mit einem Kind unter 16 Jahren eine sexuelle Handlung vornimmt, es zu einer solchen Handlung verleitet oder es in eine sexuelle Handlung einbezieht. Wer LDCA (namentlich) herstellt, anpreist, anbietet, zeigt, zugänglich macht oder erwirbt, macht sich nach Artikel 197 Absatz 4 StGB strafbar. In Bezug auf den Konsumenten ist Artikel 197 Absatz 5 StGB einschlägig. Unter anderem macht sich strafbar, wer Gegenstände oder Vorführungen, die sexuelle Handlungen mit Minderjährigen zum Inhalt haben, konsumiert oder zum eigenen Konsum herstellt, einführt, lagert, erwirbt, sich über elektronische Mittel oder sonst wie beschafft oder besitzt (Art. 197 Abs. 5 StGB).

4.5. Weitere relevante Rechtsgrundlagen

4.5.1. Nationale Kontaktstelle Übereinkommen über die Cyberkriminalität

Das Übereinkommen über die Cyberkriminalität wurde im November 2001 verabschiedet und trat am 1. Juli 2004 in Kraft. Das Übereinkommen über die Cyberkriminalität ist zwar eine Konvention des Europarates, es kann jedoch auch von Nicht-Europaratsstaaten ratifiziert werden. Die Schweiz ist am 21. September 2011 beigetreten⁵⁶.

Das Übereinkommen über die Cyberkriminalität will eine schnelle, wirksame und umfassende Zusammenarbeit unter anderem im Kampf gegen Kinderpornografie zwischen den Vertragsstaaten gewährleisten (Art. 23 ff. des Übereinkommens über die Cyberkriminalität). Das Übereinkommen fordert die Schaffung einer nationalen Kontaktstelle, die an sieben Wochentagen rund um die Uhr zur Unterstützung von natio-

⁵⁵ (Brown R, 2020).

⁵⁶ SR 0.311.43

nalen und internationalen Strafuntersuchungen zur Verfügung steht (Art. 35 des Übereinkommens über die Cyberkriminalität). Die Aufgaben dieser Kontaktstelle wurden fedpol übertragen.

Bisher haben bereits 40 Staaten das zweite Zusatzprotokoll unterzeichnet und 2 Staaten ratifiziert.⁵⁷ Das Zusatzprotokoll soll den Austausch elektronischer Beweismittel zwischen nationalen Strafverfolgungsbehörden verbessern und umfasst Massnahmen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Daten wie Teilnehmer- und Domännennamenregistrierungsinformationen sowie von Verkehrsdaten bei Ermittlungen oder in Notfallsituationen.

4.5.2. Meldungen der Fernmeldediensteanbieter (FDA)

Die Privat- bzw. Vertragsautonomie erlaubt es privaten Plattformanbietern grundsätzlich, eigene Regeln aufzustellen, nach welchen sie Nutzenden den Zugang zu ihren Plattformen verweigern und deren Inhalte löschen können. Diese sogenannten «Hausregeln» bzw. Community Standards stellen Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) dar, die Bestandteile des zwischen den Nutzenden und dem Plattformanbieter geschlossenen Vertrags sind. Dabei können die Plattformanbieter auch über das geltende Recht hinausgehende Nutzungsregeln aufstellen und z. B. Nacktheit oder jegliche Gewaltdarstellungen für unvereinbar mit ihren Nutzungsregeln erklären.

Festzustellen bleibt aber, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Plattformanbietern in den vergangenen Jahren intensiviert. Die grossen Player wie Google oder Facebook behandeln Meldungen der Strafverfolgungsbehörden prioritär. Allerdings entscheiden die Unternehmen selbst über die Löschung der Inhalte, doch folgen sie zumeist der Empfehlung der Behörden.

Zur Bekämpfung strafbarer Pornografie wurde im Fernmeldegesetz eine neue Pflicht schweizerischer Internetanbieter (Fernmeldediensteanbieter, FDA) eingeführt, den Zugang zu strafbarer Pornografie, auf die sie fedpol hinweist, zu sperren. Umgekehrt müssen FDA fedpol Verdachtsfälle über strafbare Pornografie melden, auf die sie zufälligerweise gestossen sind oder auf die sie von Dritten schriftlich hingewiesen wurden. Da für FDA keine systematische Überwachungspflicht besteht, müssen sie nicht generell alle Verdachtsfälle melden (Art. 46a Abs. 3 FMG).

5. Internationale Ebene

5.1. Europäische Union

5.1.1. Kompetenzen der EU

Die Europäische Union (EU) bekämpft die Pädokriminalität seit mehreren Jahren aktiv. Die entsprechenden Kompetenzen verleiht ihr der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁵⁸ (AEUV). Das Thema ist namentlich unter dem Titel «Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» des AEUV geregelt. In diesem Rahmen sieht Artikel 83 Absatz 1 AEUV vor: «Das Europäische Parlament und der Rat können [...] Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen [...]». Die sexuelle Ausbeutung von Kindern wird in diesem Artikel explizit als ein solcher Kriminalitätsbereich aufgeführt. Hinzuweisen ist auch auf Artikel 114 AEUV, der den Erlass der erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung des Funktionierens des Binnenmarkts vorsieht. Demnach hat die EU

⁵⁷ Stand 19.09.2023: Gesamtverzeichnis - Vertragsbüro (coe.int)

⁵⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47

die Kompetenz, Regeln zur Harmonisierung der Anforderungen an Onlinediensteanbieter im digitalen Binnenmarkt zu verabschieden, namentlich im Hinblick auf die Verhinderung und Bekämpfung von sexuellem Kindesmissbrauch.

5.1.2. Strategie und Gesetzgebung

Die Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie⁵⁹ legt Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Sanktionen auf dem Gebiet des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie fest. Sie deckt die Prävention, die Ermittlung und die Strafverfolgung sowie die Unterstützung und den Schutz der Opfer ab.

In der Mitteilung «Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern»⁶⁰, die am 24. Juli 2020 veröffentlicht wurde, äussert die Europäische Kommission das Anliegen, dass Anbieter von Hosting- oder interpersonellen Kommunikationsdiensten künftig eine grössere Rolle bei der Bekämpfung von Pädokriminalität wahrnehmen. Heute können Anbieter **freiwillig** ihre Technologien nutzen, um sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet aufzudecken und zu melden und die problematischen Inhalte von ihren Diensten zu entfernen. Diese freiwilligen Praktiken der Anbieter sind nur noch bis am 3. August 2024 möglich, da die Verordnung (EU) 2021/1232⁶¹, auf die sie sich stützen, nur noch bis zu diesem Datum gilt.

Um einen verbindlichen gesetzlichen Rahmen für die Anbieter zu schaffen, hat die Europäische Kommission am 11. Mai 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern vorgelegt.⁶² Nach Einschätzung der Kommission sind die freiwilligen Massnahmen gewisser Anbieter ungenügend, um Pädokriminalität im Internet wirksam zu bekämpfen. Ausserdem stellt sie fest, dass einige Mitgliedstaaten eine eigene Gesetzgebung zur Bekämpfung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet verabschiedet haben, was zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts für digitalen Dienste führe. Aus diesem Grund erachtet sie es als notwendig, auf europäischer Ebene tätig zu werden.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung besteht aus mehreren Teilen. Der Vorschlag umfasst unter anderem die Pflichten der Anbieter, namentlich in Bezug auf die Risikobewertung sowie die Aufdeckung, Meldung und Entfernung von Material in Zusammenhang mit sexuellem Kindesmissbrauch. Die Anbieter müssten zunächst das Risiko eines Missbrauchs ihrer Plattform zum Zwecke des sexuellen Kindesmissbrauchs im Internet bewerten und diese Risikobewertungen sodann der benannten nationalen Koordinierungsbehörde weiterleiten. Falls Risiken identifiziert werden, müssten die Anbieter Massnahmen zu deren Minderung treffen. Sollten sie fortbestehen, könnten eine Justiz- oder Verwaltungsbehörde die Anbieter auf Antrag der nationalen Koordinierungsbehörde verpflichten, Material zu solchen Missbräuchen

⁵⁹ Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, ABl. L 335 vom 17.12.2011, S. 1

⁶⁰ Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, COM/2020/607 final

⁶¹ Verordnung (EU) 2021/1232 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juli 2021 über eine vorübergehende Ausnahme von bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2002/58/EG hinsichtlich der Verwendung von Technologien durch Anbieter nummernunabhängiger interpersoneller Kommunikationsdienste zur Verarbeitung personenbezogener und anderer Daten zwecks Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet, ABl. L 274 vom 30.7.2021, S. 41

⁶² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, COM/2022/209 final

aufzuspüren und zu melden. Diese Inhalte müssten sodann entfernt werden; andernfalls könnte die Koordinierungsbehörde die Entfernung anordnen.

Mit dem Verordnungsvorschlag soll ausserdem das EU-Zentrum zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern eingerichtet werden. Dieses hätte insbesondere die Aufgabe, die Meldungen der Anbieter entgegenzunehmen, auf ihre Relevanz zu prüfen und sie gegebenenfalls zu Ermittlungszwecken an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und an Europol weiterzuleiten.

5.1.3. Zeitplan und Auswirkungen auf die Schweiz

Der Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern wird derzeit in den EU-Institutionen beraten. Die Diskussionen sind kompliziert. Namentlich wurde gegenüber dem Vorschlag der Europäischen Kommission Kritik angebracht, vor allem in Bezug auf den unverhältnismässigen Eingriff in das Privatleben der Nutzerinnen und Nutzer. Die Mission der Schweiz bei der EU verfolgt die weiteren Debatten eng.

Da es sich nicht um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands handelt, ist eine Übernahme dieser Gesetzgebung für die Schweiz nicht zwingend. Beim heutigen Stand ist noch nicht abschätzbar, ob und inwiefern Messengerdienste und andere Anbieter von elektronischen Kommunikationsmitteln in der Schweiz sowie die breite Bevölkerung davon betroffen wären. Das EJPD wird die möglichen Auswirkungen in einem Analysebericht prüfen.⁶³

5.2. Europol

EMPACT-Zyklus

In einem Vierjahreszyklus legt die EU gestützt auf den Lagebericht zur organisierten Schwerstkriminalität EU SOCTA⁶⁴ thematische Prioritäten – sogenannte *EU crime priorities* – fest, um die vorrangigen Bedrohungen durch die organisierte und schwere internationale Kriminalität anzugehen. EMPACT⁶⁵ (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) setzt die *EU crime priorities* in konkrete operative Massnahmen zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität um. Dazu erarbeitet Europol mit Fachleuten jährlich operative Aktionspläne (ab 2024 alle zwei Jahre).

Eine der zehn für den EMPACT Zyklus 2022–2025 festgelegten EU-Prioritäten betrifft die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern. Der entsprechende Aktionsplan hat zum Ziel, den Kindesmissbrauch online und offline zu bekämpfen, einschliesslich der Herstellung und Verbreitung von Material über Kindesmissbrauch sowie der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet. Ein wesentliches Element ist die Mobilisierung aller betroffenen Akteure und die Entschlossenheit der Staaten, die operativen Massnahmen umzusetzen, beispielsweise mit Joint Action Days, gemeinsamen Lage- und Falldarstellungen, mit Datenbeschaffung und -austausch, der Zusammenarbeit in Taskforces oder dem Austausch auf Expertenstufe, mit Präventionskampagnen oder auch mit Aus- und Weiterbildungsangeboten für Strafverfolgungsbehörden. fedpol, NEDIK und die KAPO beteiligen sich aktiv an den Massnahmen.

⁶³ Siehe die Stellungnahme des Bundesrates vom 23.11.2022 zur Motion 22.4113 Bellaiche «Chat-Kontrolle. Schutz vor anlassloser dauernder Massenüberwachung»

⁶⁴ Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)

⁶⁵ EU Policy Cycle - EMPACT

Zum Beispiel nimmt fedpol an regelmässigen Treffen der **Arbeitsgruppe zur Identifizierung von minderjährigen Opfern sexuellen Missbrauchs** (Victim Identification Task Force [VIDTF]) bei Europol teil. Die Taskforce besteht neben fedpol aus weiteren Spezialistinnen und Spezialisten aus rund 26 Staaten. In VIDTF-Workshops wird pädokriminelles Material analysiert, bei welchem die Täterschaft und/oder die Opfer vorläufig nicht ermittelt werden konnten. Bei den Workshops wird nach möglichen Ermittlungsansätzen gesucht, wie beispielsweise die Sprache der Beteiligten, Hintergrundgeräusche, Kleidungsstücke, länderspezifische Einrichtungsgegenstände, Hinweise in den Metadaten etc. Zusätzlich wird das Bildmaterial in den Workshops mit der International Child Sexual Exploitation Database abgeglichen. Diese Datenbank enthält kinderpornografisches Bild- und Videomaterial und wird durch Interpol verwaltet. Spezialisierte Software ermöglicht den Ermittlerinnen und Ermittlern aus den partizipierenden Mitgliedstaaten einen automatischen Abgleich mit knapp drei Millionen Dateien, was die Datenbank zu einem mächtigen Ermittlungswerkzeug macht. Durch die Arbeit der VIDTF wurden seit 2014 über 4200 Serien insgesamt analysiert. Dabei wurden über 530 Kinder identifiziert und über 180 Täter verhaftet. In über 1700 Fällen konnte durch die länderübergreifende Zusammenarbeit ein Herkunftsland identifiziert werden.

Für den Fall, dass Opfer oder Täter weder in der polizeilichen Ermittlung noch in der VIDTF identifiziert werden können, hat Europol 2017 die Initiative «**Trace an Object**» gestartet. Aus dem illegalen Bildmaterial werden Kleidungsstücke oder andere Gegenstände, wie zum Beispiel Steckdosen, Radiatoren, aufgehängte Bilder oder Teppiche, ausgeschnitten, welche Hinweise auf den Tatort oder die Identität des Besitzers geben könnten. Auf der entsprechenden Website von Europol (www.europol.europa.eu/stop-childabuse) können anonym zweckdienliche Informationen übermittelt werden.

J-CAT

Europol führt vier thematische Kompetenzzentren, welche den Mitglied- und Drittstaaten operationelle Unterstützungsleistungen und Expertise zur Verfügung stellen. Eines davon ist das European Cybercrime Centre (EC3) mit der Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT). Die J-CAT unterstützt die Bekämpfung der Cyberkriminalität innerhalb und ausserhalb der EU. Die Schweiz ist in der J-CAT mit einer Polizeiattachée (Cyber Liaison Officer) vertreten.

Analyseprojekt TWINS

Die Schweiz beteiligt sich am Analyseprojekt (AP) TWINS von Europol. Das AP TWINS unterstützt die Prävention und Bekämpfung aller Formen von Kriminalität im Zusammenhang mit der sexuellen Ausbeutung und dem Missbrauch von Kindern. Dies umfasst die Erstellung und Verbreitung von Material über Kindsmissbrauch in allen Arten von Onlineumgebungen sowie andere kriminelle Onlineverhaltensweisen, in die Kinder verwickelt sind, wie Grooming, selbst erstelltes anstössiges Material, sexuelle Erpressung und live übertragener Kindsmissbrauch.

5.3. Situation in anderen Ländern

fedpol hat im Herbst 2022 verschiedene Mitglied- und assoziierte Staaten von Europol konsultiert, um Informationen zu ihrem Rechtsrahmen und ihrer Organisation, aber

auch den Herausforderungen, die sie angetroffen haben, und Best Practices einzuholen. Die Rückmeldungen der Länder sind im Folgenden zusammengefasst.⁶⁶

Beim **rechtlichen Rahmen** unterscheidet sich die Situation natürlich von Land zu Land. Gewisse Länder haben keine spezifischen Bestimmungen zu Pädokriminalität im Internet, andere haben solche geschaffen. Zum Beispiel wird in Belgien das Verhalten einer erwachsenen Person, die eine minderjährige Person übers Internet zu sexuellen Handlungen auffordert, gleich behandelt wie körperlicher Missbrauch. Eine Minderheit der befragten Länder gab an, über eine spezifische Bestimmung zu Cybergrooming zu verfügen.

Erwähnenswert ist, dass verschiedene Länder angaben, ihren Rechtsrahmen geändert zu haben. In Norwegen und Neuseeland wurden die Bestimmungen so angepasst, dass LDCA spezifisch bestraft werden kann, während in Belgien für die meisten Strafen das Strafmass erhöht wurde.

Nur eine Minderheit der Länder wies auf die Existenz oder Einführung einer **nationalen Strategie zur Bekämpfung von Pädokriminalität** hin.⁶⁷ Kanada verfügt seit 2004 über eine nationale Strategie zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung im Internet. Diese basiert auf vier Säulen: Prävention und Sensibilisierung; Repression; Schutz sowie Partnerschaften, Forschung und strategische Unterstützung. Die Ziele der Strategie sind die Bekämpfung der Pädokriminalität durch die Verbesserung der Koordination zwischen den Bundesbehörden und die Unterstützung der Kapazität der Strafverfolgungsbehörden; die Bereitstellung der Möglichkeit, sexuelle Ausbeutung von Kindern online zu melden; die Unterstützung der Opfer und die Zusammenarbeit mit der Industrie und der Wissenschaft. Mit der nationalen Strategie sollen insbesondere die Aktivitäten dreier Stellen koordiniert werden. Dabei handelt es sich um das National Child Exploitation Crime Centre der Royal Canadian Mounted Police (repressive Funktion), das Justizministerium (Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, Ausbildung) und das Canadian Centre for Child Protection (das namentlich das Formular für die Meldung von Kindsmisbrauch betreut und vielfältige Projekte finanziert). Für die nationale Strategie wurden beachtliche Finanzmittel gesprochen, so etwa 2004 eine Finanzierung in Höhe von 42 Millionen Dollar über fünf Jahre. Seither kamen regelmässig zusätzliche Mittel hinzu.⁶⁸

In Bezug auf die **Organisation** verfügt eine Mehrheit der Antwortenden über vergleichbare Strukturen wie die Schweiz: So hat es regelmässig eine zentrale Einheit, welche aus dem Ausland eingehende Meldungen (darunter jene des NCMEC) entgegennimmt und triagiert, die internationalen Ermittlungen koordiniert, in Arbeitsgruppen von Euro-pol und Interpol mitwirkt und die lokalen Einheiten unterstützt. Letztere sind in der Regel für die eigentliche Strafverfolgung verantwortlich. Die Zuständigkeiten der zentralen Einheiten variieren von Land zu Land, vor allem bei den Leistungen zugunsten der lokalen Einheiten. Einige zentrale Einheiten haben so Aufgaben im forensischen Bereich, in der verdeckten Ermittlung, in der Ausbildung oder auch in der technologischen

⁶⁶ 15 Länder haben auf die Anfrage von fedpol geantwortet: Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Israel, Kanada, Litauen, Malta, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Slowakei, Slowenien, Türkei, Zypern.

⁶⁷ Siehe zum Beispiel:

Slowakei: " (Národná koncepcia ochrany detí v digitálnom priestore)"

Norwegen: « (serviceorganisasjon, 2021)»

Kanada: «National Strategy for the Protection of Children from Sexual Exploitation on the Internet»

⁶⁸ 2007 wurden zusätzliche 6 Millionen Dollar pro Jahr gesprochen, bei der Verlängerung der Strategie 2009 41 Millionen Dollar über fünf Jahre und danach 8,1 Millionen Dollar. 2018 waren 19 Millionen über fünf Jahre und anschliessend 1,3 Millionen Dollar pro Jahr zur Verbesserung der Ermittlungskapazitäten vorgesehen. Mit dem Budget 2021 wurden zur Unterstützung der Tätigkeiten der Royal Canadian Mounted Police 20,7 Millionen über fünf Jahre beantragt.

Überwachung. Die Grösse dieser Einheiten variiert ausserdem von rund zehn Mitarbeitenden (Slowakei, Irland) bis zu mehr als 50 Mitarbeitenden (Norwegen).

Die **Pflichten der Provider**, d. h. die Pflicht zur Meldung von pädokriminellen (oder terroristischen) Inhalten, sind in den Ländern generell vergleichbar. Diese Pflicht entsteht, sobald Nutzerinnen und Nutzer auf illegale Inhalte hinweisen. Sie umfasst also keine Aufdeckungspflicht. In diesem Zusammenhang haben mehrere Länder den Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission positiv erwähnt, der eine solche Aufdeckungspflicht vorsieht (vgl. 5.1.2.). Die Meldungen der Provider und aus der Bevölkerung werden in der Regel auf Polizeiposten oder über verschiedene Meldeplattformen der Behörden (z. B. PHAROS in Frankreich) und seltener über Nichtregierungsorganisationen gesammelt (Child Focus in Belgien, C3P in Kanada). Insgesamt werden die Meldungen des NCMEC als eine der wichtigsten Quellen für die Aufdeckung und Verfolgung von Missbrauch erachtet.

Über die NCMEC-Meldungen hinaus wird die **internationale Kooperation** regelmässig als ein Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Bekämpfung der Pädokriminalität genannt, und Europol als ein Schlüsselpartner, sei es im Bereich der Ermittlungsunterstützung, der Ausbildung (via CEPOL) oder auch koordinierter Aktionen (beispielsweise über den EMPACT-Zyklus). Auch Interpol wird genannt, ebenso wie verschiedene Länder (USA mit dem FBI) und Nichtregierungsorganisationen (Child Rescue Coalition). Die Zusammenarbeit mit den NGO ist auch bei der (primären wie sekundären) **Prävention** zentral. Für die Mehrheit der Antwortenden handelt es sich dabei um ein prioritäres Handlungsfeld, um Pädokriminalität zu bekämpfen. Norwegen hat die Prävention ins Zentrum seiner Strategie gestellt. Einige Beispiele hierfür sind die Umleitung des Datenverkehrs von pädokriminellen Websites auf Seiten mit Informationen zum rechtlichen Rahmen sowie Ressourcen für Pädophile, die «Störung» pädokrimer P2P-Austauschkanäle oder auch Inhalte zur Sensibilisierung von Minderjährigen bezüglich der Risiken, die das Teilen von sexuellen Inhalten mit sich bringt.

Die Bekämpfung von Pädokriminalität birgt zahlreiche **Herausforderungen**. Erschwerend ist vor allem, dass die Nachrichtenverschlüsselung immer mehr zum Standard wird. Dies vermittelt namentlich den Eindruck, dass die Pädokriminalität abnimmt, während in Wirklichkeit nur deren Aufdeckung abnimmt. Noch hat sich diese Tendenz nicht durchgesetzt, insofern als mehrere Länder über eine kontinuierliche Zunahme der Meldungen berichten (was mit den unter 3.3. präsentierten Zahlen übereinstimmt). Das Problem besteht deshalb darin, über ausreichende personelle Ressourcen für die Bearbeitung dieser Meldungen und Ermittlungen zu verfügen. Eine weitere Konsequenz des Meldungsanstiegs ist die Zunahme der Auskunftsgesuche an ausländische Provider. Dies stellt auch insofern eine Schwierigkeit dar, als die nationalen Gesetzgebungen sehr unterschiedlich sind (beispielsweise bezüglich der Pflicht zur Datenspeicherung und der Dauer der Aufbewahrung) und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit oft über ein internationales Rechtshilfeersuchen in Strafsachen erfolgen muss, wobei die Ausführungsgeschwindigkeit nicht immer befriedigend ist. Das Monitoring von Geldflüssen (zum Beispiel in Fällen von LDCA) wird durch die Nutzung von internationalen Geldtransferdiensten oder die Verwendung von Kryptowährungen (wobei Letzteres relativ selten vorkommt) verkompliziert.

Diese zahlreichen Herausforderungen können durch die Umsetzung von **Best Practices** etwas entschärft werden. Gerade das Monitoring von Geldflüssen wird als be-

sonders effizient bezeichnet, da Verbindungen zwischen verschiedenen Tätern erkannt werden können. Die internationale bilaterale wie auch multilaterale Zusammenarbeit ist ebenfalls entscheidend. Die Entsendung von Polizeiattachés in die Herkunftsländer der Opfer (zum Beispiel nach Südostasien oder Osteuropa im Fall von LDCA) sowie internationale Organisationen (Europol, Interpol) wird angeregt. Public-Private-Partnerships sind ebenfalls sehr wichtig, sei es um relevante Daten zu erhalten wie auch um die Präventionsanstrengungen zu maximieren. Da Ermittlungen im Cyberbereich besonders komplex und die Schäden in Verbindung mit Pädokriminalität für die Opfer sehr hoch sind, ist nach wie vor die Prävention von höchster Bedeutung, selbst wenn deren Erfolg nicht immer quantifizierbar ist.

6. Herausforderungen und mögliche Lösungen

Die Menge an NCMEC-Meldungen zeigt: Ein Grossteil der pädokriminellen Inhalte wird auf leicht zugänglichen Plattformen ausgetauscht. In der Schweiz besteht eine **Meldepflicht**, weltweit ist dies jedoch nicht der Fall. Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden ist wünschenswert, dass solche Inhalte nicht nur von Plattformen oder Nutzerinnen und Nutzern gemeldet⁶⁹, sondern auch von den Plattformen selbst aufgedeckt werden. Es gibt zahlreiche Tools zur **automatischen Aufdeckung** von pädokriminellen Inhalten, weitere werden laufend entwickelt. Solche Lösungen wurden beispielsweise am EU Internet Forum von der Privatwirtschaft vorgestellt. Eine Verstärkung der Regulierung hinsichtlich der Dienstleister durch deren Verpflichtung, illegale Inhalte aufzudecken und zu melden, muss in Betracht gezogen werden.

- ➔ Mögliche Lösung: Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern sieht eine Aufdeckungspflicht für die Anbieter in Bezug auf pädokriminelle Inhalte vor. Eine Umsetzung dieser Verordnung könnte folglich dazu führen, dass mehr pädokriminelle Inhalte aufgedeckt werden. In seiner Stellungnahme zur Motion 22.4113 Bellaiche⁷⁰ beauftragte der Bundesrat das EJPD, die Auswirkungen dieses Regulierungsentwurfs für die Schweiz zu analysieren.

Die von der Privatwirtschaft umgesetzten Aufdeckungsmassnahmen führen zu einem Anstieg der Anzahl Meldungen, die das NCMEC den Strafverfolgungsbehörden übermittelt. Die Qualität dieser Meldungen wird ebenfalls besser, wodurch auch der Anteil an Berichten steigt, die fedpol schliesslich an kantonale Behörden weiterleitet. fedpol hat sich entsprechend aufgestellt und verfügt über die Organisation, die personellen und die technischen Mittel, die für die Bearbeitung der Meldungen nötig sind, und nimmt so seine Zentralstellenaufgaben wahr. Die von fedpol befragten Länder gaben zum Teil an, nicht über ausreichende **personelle Ressourcen** zu verfügen, um den Anstieg der Meldungen zu bewältigen. Es ist möglich, dass auch in der Schweiz solche Schwierigkeiten bestehen, wo die Medien oft über Rekrutierungsschwierigkeiten berichten.⁷¹

- ➔ Mögliche Lösung: Der Bund ist nicht an der Rekrutierung von Polizeipersonal durch die kantonalen und städtischen Polizeikorps beteiligt. Er kann aber

⁶⁹ Eine Meldung kann sowohl durch den Fernmeldedienstleister (Meldepflicht gemäss Art. 46a Abs. 3 FMG) als auch durch Nutzerinnen und Nutzer (Anzeigerecht jeder Person gemäss Art. 301 Abs. 1 StPO) erfolgen.

⁷⁰ 22.4113 | Chat-Kontrolle. Schutz vor anlassloser dauernder Massenüberwachung | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

⁷¹ Medienmitteilung des VSPB zum Personalmangel innerhalb der Polizei, 13.12.2022, Verband Schweizerischer Polizei-Beamter

indirekt eine Wirkung erzielen, indem er sich den Massnahmen anschliesst, die von der KKKPKS (bei der fedpol Mitglied ist) und der KKJPD (bei der das EJPD Mitglied ist) ergriffen werden, und weiterhin seine Zentralstellenaufgaben wahrnimmt (Art. 2a ZentG). fedpol wird ebenfalls weiterhin die internationalen Best Practices bekannt machen, um die Wirksamkeit der Prozesse zur Bekämpfung der Pädokriminalität zu maximieren.

Selbst wenn Inhalte aufgedeckt und die Daten gespeichert werden, liegt eine zusätzliche Schwierigkeit **in der Sicherung von und dem grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln**. Ohne eine Sicherung ist wahrscheinlich, dass die Daten relativ rasch verändert oder gelöscht werden. Wenn die Beweise nicht schnell genug erhoben werden können, kann dies das Verfahren gefährden und der Täterschaft gar ermöglichen, während Monaten weiterzumachen. Das Übereinkommen über die Cyberkriminalität geht diese Hindernisse teilweise an: Sie hat die Möglichkeit von Ersuchen um Sicherung (Art. 29) und Zugriff auf Daten eingeführt (Art. 31). Allerdings gilt das Übereinkommen nur für die Unterzeichnerstaaten. Darüber hinaus hängt der Datenerhalt von der Zustimmung der Anbieter ab (Art. 32 Bst. b). Fehlt diese, so führt der einzige Weg über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

→ Mögliche Lösung: Die Problematik, dass die bestehenden Verfahren des grenzüberschreitenden Zugriffs auf Daten als Beweismittel im Rahmen von Strafverfahren zu langsam und – damit verbunden – die gesetzlichen und staatsvertraglichen Grundlagen in der Schweiz nicht mehr zeitgemäss sind, ist erkannt. Es besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Allerdings ist überlegtes Handeln angezeigt, da verschiedene Handlungsoptionen bestehen und diese teilweise mit anderen Thematiken, wie Eingriffen in das nationale Strafprozessrecht und die Gesetzgebung betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, verbunden sind. Die zuständigen Behörden verfolgen die internationalen Entwicklungen, sowohl im Rahmen der erwähnten internationalen Organisationen, wie auch bei unseren wichtigen Partnern USA und EU, seit Längerem sehr aufmerksam und beteiligen sich an den zurzeit laufenden Verhandlungen zu einem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Cyberkriminalität. Das BJ hat des Weiteren im September 2021 eine Analyse zum US CLOUD Act vorgelegt. Eine Analyse zum E-Evidence-Paket der EU⁷², welche per 28. Juli 2023 formell verabschiedet worden ist, ist in Vorbereitung. Wichtig scheint, dass all diese Entwicklungen gemeinsam analysiert und strukturiert betrachtet werden, damit kein «Flickwerk» entsteht, sondern überlegt die richtigen Entscheidungen getroffen werden können. Es besteht allerdings ein gewisser zeitlicher Handlungsbedarf. Das E-Evidence-Paket der EU tritt per 28. Juli 2026 (36 Monate ab Publikation im Amtsblatt der EU) in Kraft. Bis dahin haben die EU-Staaten Zeit, die nötigen innerstaatlichen Gesetzesanpassungen zu dessen Umsetzung vorzunehmen. Gemäss ersten Einschätzungen des BJ droht ab diesem Zeitpunkt fallweise eine Kollision mit Schweizer Recht (Art. 271 StGB), wenn die Schweiz innert diesem Zeitrahmen ihrerseits nicht ebenfalls gesetzgeberisch tätig wird. Das BJ wird im erwähnten

⁷² Verordnung (EU) 2023/1543 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023 über Europäische Herausgabe- anordnungen und Europäische Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafverfahren und für die Vollstreckung von Freiheitsstrafen nach Strafverfahren, ABl. L191/118 vom 28.7.2023; Richtlinie (EU) 2023/1544 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023 zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Benennung von benannten Niederlassungen und die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Erhebung elektronischer Beweismittel in Strafverfahren, ABl. L191/181 vom 28.7.2023

Bericht zum E-Evidence-Paket zeitnah Handlungsoptionen als Diskussionsgrundlage vorlegen.

Die **nationale Koordination** zwischen Kantons- und Stadtpolizeien ist entscheidend für die Identifikation von Tätern, aber auch um Verbindungen zwischen Verfahren herzustellen, die über Kantonsgrenzen hinweggehen. Täter greifen zunehmend auf **Verdunkelungsmassnahmen** zurück, indem sie beispielweise VPN-Netze, Proxys oder TOR nutzen. Darüber hinaus sind im Darkweb Anleitungen und Tutorials zu finden, wie man einer Entdeckung entgeht oder die eigenen Spuren verwischt. Um erfolgreich gegen solche Anonymisierungsmassnahmen vorzugehen, spielen präventiv-polizeiliche Massnahmen eine grundlegende Rolle. Dabei handelt es sich namentlich um P2P-Monitoring und die präventive verdeckte Fahndung. Diese Massnahmen bedürfen der Koordination auf nationaler Ebene, damit die Ressourcen effizient eingesetzt werden (um beispielsweise zu vermeiden, dass sich auf pädokriminellen Foren infiltrierte Polizeiangehörige gegenseitig kontaktieren). Die KKPKS ist daran, Massnahmen zu prüfen, um die Koordination weiter zu verbessern, und hat der SKK 2022 einen Auftrag in diesem Sinne erteilt. Die SKK ist dabei, verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der nationalen Koordination umzusetzen. fedpol ist in die Arbeiten involviert.

- ➔ Mögliche Lösung: fedpol wirkt in den relevanten Arbeitsgruppen mit (KKPKS, SKK, NEDIK) und wird die Lösungsentwicklung weiter mit eigener Expertise unterstützen. Was die Rechtsgrundlagen des Bundes anbelangt, ist fedpol mit der Umsetzung der Motion 18.3592 Eichenberger beauftragt⁷³, welche die Schaffung einer nationalen Polizeidatenbank oder die Vernetzung der bestehenden kantonalen Polizeidatenbanken verlangt. Für eine vollständige Umsetzung der Motion Eichenberger werden aber auch die kantonalen Rechtsgrundlagen anzupassen sein.

Für Täter spielen Landesgrenzen keine Rolle. Sie teilen oder bestellen (wie beim LDCA) grenzüberschreitend Inhalte und reisen in andere Länder. Die **internationale Koordination** ist daher der Schlüssel zur Bekämpfung der Pädokriminalität. Sie erlaubt, Verbindungen zwischen Tätern in unterschiedlichen Ländern herzustellen, Good Practices auszutauschen, koordinierte Operationen durchzuführen, innovative Lösungen zu entwickeln, und ist manchmal die einzige Möglichkeit, einen Teil der Täterschaft zu belangen (beispielweise ist im Fall von LDCA die Kooperation der Missbraucher entscheidend, um die Besteller in der Schweiz zu verhaften).

- ➔ Mögliche Lösung: fedpol wirkt bereits in den relevanten Arbeitsgruppen zur Bekämpfung der Pädokriminalität mit (vgl. Kap. 5.2.). Darüber hinaus entsenden fedpol und das BAZG Polizeiattachés (beziehungsweise Zollattachés) in eine gewisse Anzahl von Ländern, bei denen ein Bezug zu sexuellem Missbrauch von Kindern besteht. Ein Polizeiattaché befindet sich in Thailand (ein Land, das für pädokriminellen Tourismus bekannt ist) und ist in mehreren südostasiatischen Ländern akkreditiert (namentlich den Philippinen, die ein wichtiges Land in Bezug auf LDCA sind). In Bulgarien ist ein Zollattaché vor Ort, der auch in Rumänien akkreditiert ist. Die Schweiz verfügt ausserdem über ein Verbindungsbüro bei Europol (5 Mitarbeitende, wovon eine für das JCAT arbeitet) und entsendet seit 2021 eine Polizeiattachée zur EU nach Brüssel. fedpol evaluiert regelmässig, ob das Polizeiattachés-Netzwerk noch mit der Entwicklung der Kriminalität übereinstimmt. Die kommenden

⁷³ 18.3592 | Nationaler polizeilicher Datenaustausch | Geschäft | Das Schweizer Parlament (parlament.ch)

Evaluationen werden wie bis anhin auch die Tendenzen in der Pädokriminalität berücksichtigen und gegebenenfalls Anpassungen oder gar eine Verstärkung des Netzwerks beantragen, um identifizierten Bedürfnissen zu entsprechen.

Die **Prävention** der Pädokriminalität ist nach wie vor das wirksamste Mittel, um die erwähnten Herausforderungen zu meistern. Die Präventionsmethoden müssen in der Schweiz konstant verbessert werden, damit sie die Zielgruppen erreichen (potenzielle Täter und Opfer), und an neue Phänomene angepasst werden. Hierfür müssen Best Practices verbreitet werden.

- ➔ Mögliche Lösung: Der Bundesrat hat sich in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 19.4111 Quadranti bereits verpflichtet, die Präventionsmassnahmen zu verbessern.⁷⁴ Dazu sollen vor allem innovative Sensibilisierungsmassnahmen im Rahmen eines Themenschwerpunkts zu Cyber-Sexualdelikten auf der nationalen Plattform «Jugend und Medien» umgesetzt werden. Zudem richtet das BSV Finanzhilfen aus an die Präventionsangebote «DIS NO» in der Romandie und «Beforemore» in der Deutschschweiz, die sich an Personen mit sexuellen Interessen an Kindern richten mit dem Ziel, sexuelle Übergriffe zu verhindern.⁷⁵ In seinem Bericht «Präventionsmassnahmen für Personen mit sexuellen Interessen an Kindern»⁷⁶ vom 11. September 2020 hat sich der Bundesrat bereit erklärt, in allen Sprachregionen entsprechende Präventionsangebote zu unterstützen. Zusätzlich wird fedpol weiterhin seine Rolle in der Prävention wahrnehmen beziehungsweise die SKP unterstützen, in den relevanten internationalen Arbeitsgruppen mitarbeiten und die auf der Plattform Clickandstop eingegangenen Meldungen bearbeiten. Darüber hinaus wird fedpol die Kontakte mit den in der Prävention von Pädokriminalität führenden Ländern weiterhin pflegen und stärken, damit sie ihre Praktiken den auf diesem Gebiet tätigen Schweizer Akteuren zur Verfügung stellen.

Schliesslich ist auch die **Ausbildung** der Strafverfolgungsbehörden zentral, um sicherzustellen, dass neue Phänomene bekannt sind und geeignete Massnahmen ergriffen werden, um die Chancen einer Identifizierung und Verfolgung der Täter zu maximieren. Bei der Bekämpfung der Pädokriminalität betrifft dies vor allem den LDCA, ein Phänomen, das noch relativ unbekannt ist, aber besondere Herausforderungen mit sich bringt (etwa das Fehlen von Beweismitteln).

- ➔ Mögliche Lösungen: Über die Mitwirkung in NEDIK und im Cyberboard kann fedpol den Austausch von Erfahrungen und Best Practices unter Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften fördern. Dank der Präsenz bei Europol und Interpol kann fedpol ausserdem auf internationaler Ebene identifizierte Best Practices in obgenannten Arbeitsgruppen einbringen.

7. Fazit

Der Bundesrat stellt fest, dass die verfügbaren Quellen zur Lage im Bereich der Pädokriminalität ein uneinheitliches Bild zeigen. Während die polizeilichen Kriminalstatistiken eine relativ stabile Tendenz zeigen, war die Anzahl der bei fedpol eingegangenen

⁷⁴ Op. cit.

⁷⁵ Mehr Informationen zu den Angeboten siehe unter <https://www.disno.ch/> und <https://beforemore.ch>. Die Finanzhilfen stützen sich auf die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (SR 311.039.1).

⁷⁶ Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Rickli Natalie 16.3637 und Jositsch Daniel 16.3644 «Präventionsprojekt «Kein Täter werden» für die Schweiz» vom 12. September 2016

NCMEC-Meldungen zwar bis 2021 relativ stabil, stieg dann aber 2022 sprunghaft an. Die Zahl der Berichte, die fedpol den Kantonen weiterleitet, steigt kontinuierlich.

Der Bundesrat betont, dass die Strafverfolgung im Bereich der Pädokriminalität Sache der Kantone ist und fedpol seine Funktion als Zentralstelle in der Bekämpfung der Cyberkriminalität und insbesondere der Pädokriminalität zufriedenstellend ausübt.

Diese Funktion besteht namentlich darin, die Triage der NCMEC-Meldungen sicherzustellen, wobei fedpol in diesem Bereich eine wachsende Arbeitslast bewältigt (und die Kantone dadurch entlastet). fedpol nimmt auch weitere Aufgaben wahr, namentlich in der operativen Zusammenarbeit mit Europol (EMPACT, AP TWINS) und Interpol (ICSE), und unterstützt die Kantonspolizeien durch das Führen der NDHS-Datenbank und das Verfassen von Analyseberichten. fedpol erfüllt seine Rolle auch in der internationalen Polizeikooperation über die Schweizer Mission in Brüssel, sein Polizeiattachés-Netzwerk und sein Verbindungsbüro bei Europol.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Kantone verschiedene Koordinationsmechanismen eingesetzt haben, um eine wirksame Bekämpfung der Pädokriminalität zu gewährleisten. Die Stärkung von NEDIK und die Entwicklung eines Konzepts zur Bekämpfung der Pädokriminalität, das die KKPKS Ende 2022 genehmigt hat, sind wichtige Schritte, um diese Anstrengungen noch effektiver zu machen. Auch die Prävention ist ein entscheidendes Element, und die Rolle der Schweizerischen Kriminalprävention ist hier zentral, da sie mit allen Akteuren – institutionellen wie Nichtregierungsorganisationen – zusammenarbeitet. Der Bundesrat unterstützt die Präventionsanstrengungen namentlich durch die Verabschiedung der im Bericht in Erfüllung der Motion Quadranti beschriebenen Massnahmen. Diese Massnahmen kommen zur Verstärkung der Massnahmen und investierten Mittel der letzten Jahre hinzu.

Angesichts der Komplexität der Pädokriminalität im Allgemeinen und des LDCA im Besonderen ist es nicht möglich, eine einzige Massnahme zu benennen, die das Problem beseitigen würde. Im Übrigen hat der Bundesrat aufgrund der Kompetenzaufteilung in der Strafverfolgung und der Souveränität der Kantone lediglich eine subsidiäre Rolle in der Bekämpfung der Pädokriminalität; die realisierbaren Massnahmen sind daher beschränkt.

Der Bundesrat wird seine Anstrengungen zur Bekämpfung der Pädokriminalität⁷⁷ fortführen und die internationalen multilateralen Entwicklungen bei der Bekämpfung von Cyberkriminalität aufmerksam verfolgen⁷⁸. Darüber hinaus hat der Bundesrat das EJPD mit der Analyse beauftragt, welche Auswirkungen die künftige Verordnung der Europäischen Union zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern für die Schweiz haben wird.

⁷⁷ Darunter die Aktivitäten zur internationalen Koordination von fedpol im Bereich der Bekämpfung von Pädokriminalität, die sich aus dem ZentG ergeben, wie auch die Präventionstätigkeiten des BSV.

⁷⁸ Dies betrifft insbesondere Folgendes:

- Analyse der Auswirkungen des E-Evidence-Pakets der EU für die Schweiz;
- Weitere Partizipation der Schweiz im Rahmen der Erarbeitung eines Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den Einsatz von ICT für kriminelle Zwecke und, nach erfolgtem Abschluss der Verhandlungen, Prüfung der Unterzeichnung und Umsetzung des Übereinkommens durch die Schweiz;
- Verfolgung der Entwicklung im Bereich des zur Unterzeichnung aufgelegten, jedoch noch nicht in Kraft getretenen Zweiten Zusatzprotokolls zum Europaratsübereinkommen über die Cyberkriminalität und anschliessende Prüfung der Unterzeichnung und Umsetzung des Protokolls durch die Schweiz, unter Umständen zusammen mit dem zukünftigen Übereinkommen der Vereinten Nationen.

8. Bibliografie

- Brown R, N. S. (2020). *Australians who view live streaming of child sexual abuse: An analysis of financial transactions*. Canberra Australian Institute of Criminology. : Trends & issues in crime and criminal justice no. 589.
- Bundesrat. (2023). *Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Cyber-Sexualdelikten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4111 Quadranti vom 24. September 2019*. Bern.
- Caneppele, S., Burkhardt, C., Da Silva, A., Jaccoud, L., Muhly, F., & Ribeiro, S. (. (2022). *Mesures de protection des enfants et des jeunes face aux cyber-délits sexuels. Aspects de la sécurité sociale*. Berne: Office fédéral des assurances sociales OFAS.
- Cubitt, T. e. (2021). *Predicting prolific live streaming of child sexual abuse*. Trends & Issues in Crime and Criminal Justice, no. 634.
- EUROPOL. (2019). *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- (kein Datum). *Národná koncepcia ochrany detí v digitálnom priestore*.
- serviceorganisasjon, D. s.-o. (2021). *Forebygging og bekjempelse av internettrelaterte overgrep mot barn*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
C3P	Canadian Centre for Child Protection
CAM	Child Abuse Material
CSA	Child Sexual Abuse
CSE	Child Sexual Exploitation
EC3	European Cybercrime Centre
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
ESC	Ecole des Sciences Criminelles der Universität Lausanne
ESP	US-amerikanischer Anbieter elektronischer Dienste
EU	Europäische Union
FBI	Federal Bureau of Investigation
fedpol	Bundesamt für Polizei
FMG	Fernmeldegesetz
ICSE	International Child Sexual Exploitation Database
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
JCAT	Joint Cybercrime Action Taskforce
KAPO	Kantonspolizei
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
KOBIK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
LDCA	Live Distant Child Abuse
NCMEC	National Center for Missing and Exploited Children
NCSC	Nationales Zentrum für Cybersicherheit
NDHS	Nationale Datei- und Hashwertesammlung
NEDIK	Netzwerk Ermittlungsunterstützung der digitalen Kriminalitätsbekämpfung
P2P	Peer-to-Peer-Netzwerk
PHAROS	Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recouplement et d'orientation des signalements
PSI	Schweizerisches Polizei-Institut
RC3	Regionales Cyberkompetenzzentrum
SKK	Schweizerische Kriminalkommission
SKP	Schweizerische Kriminalprävention
SOCTA	Serious and Organised Crime Threat Assessment
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
UNIL	Universität Lausanne
USA	Vereinigte Staaten von Amerika

VIDTF	Victim Identification Task Force
VPN	Virtuelles privates Netzwerk
VSKC	Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs
ZentG	Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten