



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0877.01

JSD/P090877
Basel, 14. April 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 13. April 2010

Ratschlag

Interkantonale Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat)

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	3
2. Rechtliche Grundlagen.....	3
2.1 Allgemeines	3
2.2 Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten	4
3. Finanzierung.....	4
4. Stellungnahme des Finanzdepartements sowie des Justiz- und Sicherheitsdepartements.....	5
5. Antrag.....	5

1. Ausgangslage

ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) ist ein computergestütztes Analysesystem, das polizeiliche Ermittlungsergebnisse kantonsübergreifend in einer Datenbank zusammenführt und im Sinne einer operativen Fallanalyse verarbeitet. Zweck ist die effiziente Bekämpfung der (seriellen) Gewalt- und Sexualkriminalität.

Demgemäß werden in ViCLAS die Umstände von Delikten erfasst, die sich gegen die physische oder sexuelle Integrität richten, oder die sexuell motiviert erscheinen. Aufgenommen werden beispielsweise Angaben über den Tatort, die Art der verwendeten Waffen oder über die Vorgehensweise der Täterschaft. Es werden also gewissermassen die „Handschrift“ der Täterschaft sowie alle anderen im Rahmen der Tatausführung relevanten Informationen erfasst und sprachunabhängig auswertbar gemacht. Mit ViCLAS können Zusammenhänge zwischen Tat und Täterschaft sowie zwischen mehreren Taten erkannt werden.

ViCLAS wurde von den zuständigen polizeilichen Behörden in Canada entwickelt. In der Schweiz wird das System seit dem Jahr 2003 im Auftrag der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) im Rahmen eines Pilotprojekts betrieben. Mit ViCLAS liessen sich bereits mehrere Ermittlungsergebnisse erzielen. So konnten einem Täter beispielsweise mehrere Sexualdelikte nachgewiesen werden, deren Begehung zum Teil schon längere Zeit zurücklag.

Die Kantonspolizei Bern führt die nationale ViCLAS-Zentralstelle und ist gleichzeitig Lizenznehmerin. Sie wird durch je einen Vertreterkanton der bestehenden Polizeikonkordate unterstützt. In der Zentralstelle arbeiten fünf Mitarbeitende, in den Aussenstellen sind insgesamt weitere zehn Mitarbeitende beschäftigt. Im Kanton Basel-Stadt greift die Staatsanwaltschaft im Rahmen ihrer Ermittlungstätigkeiten auf Daten von ViCLAS zu.

Viele andere Länder setzten ViCLAS schon seit einiger Zeit mit Erfolg ein. In Europa ist es in Frankreich, Deutschland, Grossbritannien, Österreich, in den Benelux-Staaten und in Tschechien in Betrieb.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Allgemeines

Aufgrund der guten Erfahrungen soll das System in der Schweiz nun definitiv eingeführt werden. Dazu ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Da ViCLAS eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit ermöglicht, sollen die rechtlichen Grundlagen in einem Konkordat geschaffen werden. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat anlässlich ihrer Frühjahrsversammlung im April 2009 die vorliegende Vereinbarung ViCLAS genehmigt und beschlossen, sie den Kantonen zum Beitritt zu un-

terbreiten. Bereits beigetreten sind die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Neuenburg, Nidwalden, Solothurn, Neuenburg, Thurgau und Uri. Im Kanton Bern wird der Beitrittsbeschluss des Grossen Rates voraussichtlich am 1. Mai 2010 rechtskräftig. Die KKJPD geht deshalb davon aus, dass das ViCLAS-Konkordat am 1. Mai 2010 in Kraft tritt (vgl. Art. 17 Abs. 1, gemäss welchem die Vereinbarung in Kraft tritt, sobald ihr der Kanton Bern sowie mindestens zwei weitere Kantone beigetreten sind).

Nach § 85 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) genehmigt der Grossen Rat Verträge, wenn sie Gegenstände enthalten, die in seine Zuständigkeit fallen. Gemäss § 83 KV erlässt der Grossen Rat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen (in der Form eines Gesetzes), insbesondere wenn sie die Grundzüge und Rechtsstellung des Einzelnen regeln (vgl. Abs. 2 Bst. a). Mit dem vorliegenden Konkordat soll eine definitive und unbefristete Grundlage für den Betrieb einer Datenbank mit sensiblen Daten geschaffen werden. Somit handelt es sich um einen Staatsvertrag mit gesetzeswesentlichem Inhalt, der vom Grossen Rat genehmigt werden muss.

Die meisten Bestimmungen des Konkordats sind unmittelbar anwendbar. Gemäss Art. 16 des Konkordats haben die Kantone nur noch die zum Vollzug der Vereinbarung erforderlichen Vorschriften zu erlassen. So sind namentlich Zuständigkeiten festzulegen (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. b und Art. 14 Abs. 3). Es ist vorgesehen, diese in einer regierungsrätlichen Verordnung zu normieren.

2.2 Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten

Mit dem ViCLAS-Konkordat werden die beteiligten Kantone ausdrücklich ermächtigt, Personendaten untereinander auszutauschen. Die Datenspeicherung und die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes obliegen dem Kanton Bern, der als ViCLAS-Zentralstelle auch die Gesuche um Auskunft und Einsicht behandelt. Zur Anwendung gelangt das Datenschutzgesetz des Kantons Bern.

Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt liess sich im Dezember 2009 schriftlich zum vorliegenden Konkordat vernehmen. Er hält fest, dem Konkordatsbeitritt könne zugestimmt werden, wenn auch einzelne Schwachpunkte auszumachen seien. So erscheine etwa die in Art. 13 vorgesehene Aufbewahrungsfrist von 40 Jahren lang, und sehe Art. 21 eine (wenigstens explizite) rückwirkende Aufnahme der bisher erfassten Daten vor. Hinsichtlich der Aufbewahrungsfrist ist immerhin darauf hinzuweisen, dass die im vorliegenden Konkordat vorgesehene Löschfrist im Mittelfeld liegt. In Frankreich beträgt sie beispielsweise ebenfalls 40 Jahre, in Grossbritannien 100 Jahre.

3. Finanzierung

Die Gesamtkosten werden laut Finanzierungsplan ViCLAS, welchen die Kantonspolizei Bern erarbeitete, auf CHF 1'985'000 geschätzt. Darin sind Personal- und Infrastrukturkosten so-

wie die Lizenzgebühren enthalten. In einem Verteilschlüssel werden die Personalkosten proportional zur Bevölkerung pro Polizeikonkordat umgelegt, während die Lizenzkosten proportional zur Bevölkerung der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein veranschlagt werden.

Der Kanton Basel-Stadt muss auf der Basis dieses Finanzierungsplanes mit einem jährlich wiederkehrenden Beitrag von maximal CHF 40'000 rechnen. Dieser Betrag soll im Rahmen der Budgetvorgaben durch die Staatsanwaltschaft getragen werden.

4. Stellungnahme des Finanzdepartements sowie des Justiz- und Sicherheitsdepartements

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 überprüft. Der Bereich Recht des Justiz- und Sicherheitsdepartements hat den Vereinbarungsentwurf im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

5. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Interkantonale Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) zusammen mit den Erläuterungen und dem ViCLAS-Finanzierungsplan
- Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat)

(Vom **[Hier Datum eingeben]**)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. und in den Bericht Nr. **[Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben]** der **[Hier GR-Kommission eingeben]**-Kommission, beschliesst:

Der Grosse Rat ermächtigt den Regierungsrat, der Interkantonalen Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) beizutreten.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.

Interkantonale Vereinbarung (bzw. Konkordat) über die computer-gestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 02. April 2009 (ViCLAS-Konkordat)

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedet in Ausführung von Artikel 56 sowie Artikel 57 der Bundesverfassung folgende interkantonale Vereinbarung (bzw. folgenden Konkordatstext):

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

¹ Die interkantonale Vereinbarung (bzw. das Konkordat; nachstehend: Vereinbarung) bezweckt die effiziente Bekämpfung der (seriellen) Gewalt- und Sexualkriminalität durch interkantonale Zusammenarbeit, indem insbesondere:

- a) die rechtliche Grundlage für den kantonsübergreifenden Einsatz des Analyse-instruments ViCLAS zur Verhinderung und Aufklärung von Delikten gegen die physische und sexuelle Integrität geschaffen und
- b) die überkantonale Zusammenführung und Auswertung kantonaler Ermittlungsergebnisse und Strafverfahren ermöglicht wird.

² Diese Vereinbarung regelt, unter welchen Voraussetzungen ViCLAS durch die der Vereinbarung angeschlossenen Kantone sowie dem Fürstentum Liechtenstein eingesetzt wird.

Art. 2 Begriff

ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) ist ein auf bestehenden Ermittlungsergebnissen basierendes Analysesystem für Gewalt- und Sexualdelikte, das die Grundlage für neue Ermittlungsansätze (Tat-Täter-Zusammenhänge beziehungsweise Tat-Tat-Zusammenhänge) bildet. Es dient dazu, deliktsspezifische Informationen sprachunabhängig auswertbar zu machen.

Art. 3 Anwendungsbereich

¹ ViCLAS kommt zur Anwendung in Verfahren gegen eine bekannte oder unbekannte Täterschaft mit lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen Ermittlungen.

² Mit ViCLAS werden Verhaltensweisen und/oder Umstände erfasst, welche in Zusammenhang mit Delikten gegen die physische bzw. sexuelle Integrität stehen bzw. darauf hindeuten oder sexuell motiviert sind und sich für eine Analyse und Recherche in ViCLAS eignen. Dies beinhaltet insbesondere:

- a) Tötungsdelikte (inkl. Versuche),
- b) Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (inkl. Versuche und Antragsdelikte),
- c) Vermisstenfälle, wenn die Gesamtumstände auf ein Verbrechen hindeuten,
- d) verdächtiges Ansprechen von Kindern und Jugendlichen, wenn auf Grund der Gesamtumstände von einem Gewalt- oder Sexualmotiv auszugehen ist,

- e) Entführungen (ohne elterliche Kindesentführung und ohne Entziehen von Unmündigen durch Inhaber der elterlichen Gewalt),
- f) Tierquälerei im Sinn von Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben a und b des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (Stand 1. September 2008; TSchG¹), wenn auf Grund der Gesamtumstände von einem Gewalt- oder Sexualmotiv auszugehen ist.

2. Organisation, Zuständigkeiten

Art. 4 Grundsatz

¹ Mit dem Betrieb von ViCLAS werden ausschliesslich bestehende Ermittlungsdaten aus kommunalen beziehungsweise kantonalen polizeilichen Untersuchungen kantonsübergreifend verarbeitet und analysiert.

² In ViCLAS werden standardmässig alle verfügbaren ermittlungsrelevanten Informationen zu den nachfolgenden Bereichen aufgenommen:

- a) Angaben über die Täterschaft und ihre Lebenssituation,
- b) Angaben über die Opfer und deren Lebenssituation,
- c) Angaben über Täter-Opferbeziehung,
- d) Angaben zur Tat und zur Vorgehensweise der Täterschaft,
- e) Angaben zu Verletzungen und Todesursachen,
- f) Angaben über die Tatorte,
- g) Art der verwendeten Waffen und Gegenstände,
- h) Angaben zu Fahrzeugen, die in einem Zusammenhang mit der Tat und/oder der Täterschaft stehen.

³ Absatz 2 ist ebenso anwendbar auf polizeilich ermittelte, jedoch nicht oder noch nicht gerichtlich beurteilte Daten.

Art. 5 Organisation

¹ Der Betrieb des Analysesystems ViCLAS wird durch die Kantonspolizei Bern als Zentralstelle und als verantwortliche Lizenznehmerin der Royal Canadian Mounted Police (RCMP) gewährleistet.

² Die Zentralstelle ViCLAS wird im Betrieb durch fünf regionale Aussenstellen unterstützt. Diese Aussenstellen werden durch je einen Vertreterkanton der bestehenden vier Polizeikonkordate sowie die Kantons- oder Stadtpolizei Zürich besetzt. Die Aussenstellen sind für die Bearbeitung und Analyse der Fälle der Kantone ihres Konkordates zuständig.

³ Jeder Kanton bezeichnet zwei Koordinatoren, welche für den Informationsaustausch mit den Aussenstellen beziehungsweise der Zentralstelle zuständig sind.

⁴ Die strategische Leitung von ViCLAS wird durch den Lenkungsausschuss ViCLAS wahrgenommen. Diesem gehören der Chef bzw. Chefin Kriminalabteilung der Zentralstelle (Vorsitz) und die Chefs bzw. Chefinnen der Kriminalpolizeien der fünf Aussenstellen an. Der Lenkungsausschuss ist der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) rechenschaftspflichtig. Diese übt die Aufsicht über die Einhaltung der Vereinbarung aus.

¹ SR 455

3. Betrieb und Datenschutz

Art. 6 Informationsaustausch

¹ Die beteiligten Kantone sind ermächtigt, die unter Artikel 3 und 4 bezeichneten Daten gemäss den Grundsätzen von Artikel 8 gegenseitig auszutauschen, in einem zentralen System zu speichern sowie elektronisch auszuwerten.

² Die Vereinbarungspartner haben sämtliche ViCLAS-relevanten Daten der gemäss Artikel 5 zuständigen Aussenstelle mitzuteilen.

Art. 7 Betriebsbewilligung

Das Datenbearbeitungssystem wird von der Kantonspolizei Bern für die ganze Schweiz betrieben. Der Betrieb des Analysesystems ViCLAS wird mit der Betriebsbewilligung des Regierungsrates des Kantons Bern gemäss Artikel 52 Absatz 5 des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8. Juni 1997 (PolG²) geregelt.

Art. 8 Speicherung und Datenpflege

¹ Die physische Speicherung der ViCLAS-Daten erfolgt ausschliesslich bei der Zentralstelle.

² Bezuglich der Datenpflege in ViCLAS gelten die folgenden Grundsätze:

- a) Die Aussenstellen können ihre eigenen Daten mutieren und haben ein Leserecht für die Daten der anderen Aussenstellen sowie der Zentralstelle.
- b) Das Recht, den ganzen Datensatz, d.h. auch die Daten der fünf ViCLAS-Aussenstellen zu mutieren, kommt ausschliesslich der Zentralstelle zu.
- c) Die Löschung erfolgt durch die Zentralstelle.

Art. 9 Verantwortlichkeit

Die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes und die Gewährleistung der Datensicherheit liegt beim Polizeikommandanten beziehungsweise bei der Polizeikommandantin des Kantons Bern. Die ViCLAS-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen der Zentralstelle sowie der Aussenstellen sind daneben auch persönlich für die Einhaltung der Anliegen und Vorgaben des Datenschutzes verantwortlich.

Art. 10 Akteneinsichtsrecht

¹ Verlangt eine Person nach Massgabe des anwendbaren kantonalen Datenschutzrechts Auskunft oder Einsicht in die von der Polizei über sie bearbeiteten Daten, ist die zuständige kantonale Polizeibehörde zur Weiterleitung des Gesuchs als Teilgesuch an die zuständige Aussenstelle verpflichtet, wenn

- a) sich aus den bearbeiteten Daten Anhaltspunkte für einen ViCLAS-Eintrag ergeben oder
- b) der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dies verlangt.

² Es ist zulässig, Gesuche um Auskunft und Einsicht unmittelbar an die Aussenstelle oder die Zentralstelle zu richten.

² BSG 551.5

- ³ Die Aussenstelle hat das Gesuch stets an die Zentralstelle weiterzuleiten.
⁴ Die Zentralstelle behandelt das Gesuch und gibt dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin Auskunft oder Einsicht. Besteht für das Auskunfts- und Einsichtsrecht vor der zuständigen kantonalen Polizeibehörde Einschränkungen, hat die Zentralstelle diese zu beachten.

Art. 11 Berichtigung von Daten

- ¹ Jede Person hat Anspruch darauf, dass Personendaten, die über sie in ViCLAS unrichtig erfasst worden sind oder nicht notwendig sind, berichtet oder vernichtet werden.
² Zur Vornahme der Berichtigung zuständig ist die Zentralstelle.

Art. 12 Verfahren und Rechtsschutz

- ¹ Die im Zusammenhang mit ViCLAS stehenden Auskunfts- und Berichtigungs-gesuche sowie alle anderen im Zusammenhang mit der vorliegenden Vereinbarung stehenden datenschutzrechtlichen Ansprüche richten sich - soweit diese Vereinbarung keine abweichenden Regelungen enthält - nach dem Datenschutzgesetz des Kantons Bern vom 19. Februar 1986 (KDSG³).
² Zuständige Datenaufsichtsstelle ist die Datenaufsichtsstelle des Kantons Bern.

Art. 13 Löschung von Daten

- ¹ Die in ViCLAS erfassten Datensätze werden gemäss den nachfolgenden Fristen gelöscht:
- a) Die Datensätze werden im Analysesystem grundsätzlich 40 Jahre ab Eingabe gespeichert. Die Daten werden nach dieser Frist oder nach Ableben der Tatbeteiligten gelöscht.
 - b) Die Frist kann in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr und in Absprache mit der betroffenen Polizei auf Antrag der Zentralstelle durch die zuständige richterliche Behörde des betreffenden Kantons um jeweils fünf Jahre verlängert werden.
 - c) Bei Wiederholungstätern ist für den Beginn des Fristenlaufs das letzte im Analysesystem erfasste Delikt massgebend.
 - d) Der Fristenlauf steht still während dem Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer stationären Massnahme.
 - e) Die gespeicherten Datensätze über die (mutmassliche) Täterschaft sind von Amtes wegen zu löschen:
 - unter Vorbehalt von Buchstabe f nach einem Freispruch bezüglich der Daten, welche diesen Freispruch betreffen, oder
 - sobald gegen einen (mutmasslich) Tatbeteiligten ein Verdacht definitiv ausgeräumt ist.
 - f) Erfolgte ein Freispruch oder die Verfahrenseinstellung wegen Schuldunfähigkeit des Täters, so wird bezüglich der Datenlöschung gemäss den Grundsätzen von Buchstaben a bis d vorgegangen.
- ² Für Daten von Opfern und bei Registrierungen nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d überprüft die Zentralstelle auf Gesuch hin unabhängig von den festgelegten

³ BSG 152.04

Fristen, ob die vorhandenen Daten noch benötigt werden. Alle nicht mehr benötigten Daten werden im Analysesystem gelöscht. Daten von Opfern können auf Gesuch anonymisiert werden.

³ Die Behörden, die für die Meldung der lösungspflichtigen Daten beziehungsweise des Friststillstands während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme zuständig sind, werden durch das kantonale Recht bestimmt.

4. Finanzierung

Art. 14 Kostenregelung

¹ Die Kantonspolizei Bern trägt sämtliche aus dem Betrieb der Zentralstelle resultierenden Personal- und Infrastrukturkosten.

² Die Betriebs- und Investitionskosten der Aussenstellen werden durch die an der jeweiligen Aussenstelle angeschlossenen Kantone oder durch das Polizeikonkordat des entsprechenden Aussenstellenstandorts getragen.

³ Anfallende Lizenzkosten sowie vom Lenkungsausschuss beschlossene Ausgaben für systembedingte Erneuerungen und Anschaffungen werden auf die Vereinbarungspartner proportional zur Einwohnerzahl aufgeteilt.

5. Schlussbestimmungen

Art. 15 Beitritt und Kündigung

¹ Jeder Kanton kann der Vereinbarung jederzeit beitreten. Der Beitritt wird sofort wirksam.

² Jeder Vertragspartner kann seine Mitgliedschaft unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten auf das Ende eines Kalenderjahres kündigen. Ein Austritt hat keinen Einfluss auf den bis dahin eingegebenen Datenbestand.

³ Das Beitrittsgesuch sowie die Kündigung sind an die KKJPD zu richten.

Art. 16 Vollzug

¹ Die Kantone erlassen die zum Vollzug dieser Vereinbarung erforderlichen Bestimmungen.

² Die Polizeikonkordate bestimmen die für sie zuständige Aussenstelle gemäss Art. 5 Abs. 2.

Art. 17 Inkrafttreten

¹ Die Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihm der Kanton Bern sowie mindestens zwei weitere Kantone beigetreten sind.

² Änderungen der Vereinbarung bedürfen der Zustimmung aller Vertragspartner.

Art. 18 Notifikation an den Bund

Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) informiert die Bundeskanzlei über die vorliegende Vereinbarung. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 27o RVOV (SR 172.010.1).

Art. 19 Fürstentum Liechtenstein

Dieser Vereinbarung kann das Fürstentum Liechtenstein auf der Grundlage seiner eigenen Gesetzgebung beitreten. Ihm stehen alle Rechte und Pflichten der anderen Vereinbarungspartner zu.

Art. 20 Rechtspflege

- 1 Für allfällige, sich aus der Anwendung und Auslegung dieser Vereinbarung ergebende Streitigkeiten zwischen den Vereinbarungskantonen wird ein Schiedsgericht eingesetzt.
- 2 Schiedsgerichtsinstanz ist der Vorstand der KKJPD.
- 3 Die Bestimmungen des Konkordats über die Schiedsgerichtsbarkeit vom 27. März 1969⁴ finden Anwendung.
- 4 Das Schiedsgericht entscheidet endgültig.
- 5 Für besondere Fälle kann es ein unabhängiges Schiedsgericht einsetzen.

Art. 21 Übergangsbestimmungen

- 1 Auf die seit der operativen Inbetriebnahme von ViCLAS per Mai 2003 im Analysesystem erfassten Daten findet die vorliegende Vereinbarung sinngemäße Anwendung. Die entsprechenden Daten bleiben gespeichert und dürfen unter Einhaltung der in dieser Vereinbarung aufgestellten Grundsätze verwendet werden.
- 2 Eine Neuerfassung von Daten für Vorkommnisse nach Art. 3, welche sich vor Inkrafttreten der vorliegenden Vereinbarung ereignet haben, ist für Tötungsdelikte bis 1978 und für Sexualdelikte bis 1993 möglich, sofern eine ViCLAS-Relevanz gegeben ist und die Daten in einer verwertbaren Qualität vorliegen.
- 3 Daten, welche nach dem massgeblichen kantonalen Recht bereits gelöscht sein müssten, dürfen in ViCLAS nicht erfasst werden.
- 4 Vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung bereits erfasste Daten sind zu löschen, wenn sie gemäss den in dieser Vereinbarung aufgestellten Grundsätzen nicht neu erfasst werden dürfen.
- 5 Daten von Vorkommnissen nach Art. 3, welche sich vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung ereignet haben, dürfen nur dann neu erfasst werden, sofern diese den in dieser Vereinbarung aufgestellten Grundsätzen nicht widersprechen.

⁴ BSG 279.2

Erläuterungen zur interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat)

1. Einleitung

1.1 Die KKPKS hat im Jahr 2001 der nationalen Einführung von ViCLAS¹ als neues Werkzeug im Bereich der Recherche, Auswertung und Analyse von Gewaltverbrechen zugestimmt. Betrieben wird ViCLAS in der Schweiz im Pilotbetrieb seit Januar 2003 (operativ seit Mai 2003). Derzeit befinden sich insgesamt rund 7'200 Datensätze in ViCLAS (Stand: Anfang Juni 2008).

ViCLAS kann keine Fälle klären, sondern liefert ausschliesslich Ermittlungsansätze, welchen durch die zuständigen Ermittler nach eigenem Ermessen nachgegangen wird.

Ein Ermittlungsansatz kann bspw. darin bestehen, dass

- in ViCLAS ein potentieller Zusammenhang zwischen zwei oder mehreren ungeklärten Delikten hergestellt werden kann, oder
- es wird ein möglicher Zusammenhang zwischen einem oder mehreren *ungeklärten* Delikten und einem oder mehreren *geklärten* Delikten eines ermittelten Täters hergestellt.

Es hat sich verschiedentlich gezeigt, dass ViCLAS in einem spezifischen und sensiblen Deliktsbereich teilweise einzigartige Ermittlungsunterstützung zu bieten vermag, die durch andere Instrumente und Methoden nicht wahrgenommen werden kann. ViCLAS unterstützt und ergänzt diese und stellt damit einen weiteren Baustein in der Ermittlungsarbeit dar.

ViCLAS hat in der Schweiz seinen Nutzen bereits mehrfach unter Beweis gestellt. Dies obwohl aufgrund internationaler Erfahrungen eigentlich erst mittelfristig Erfolge zu erwarten gewesen wären: es muss zuerst ein erheblicher Grundstock an erfassenen Fällen zur Verfügung stehen, ehe eine Erfolg versprechende Recherchearbeit begonnen werden kann. Ein Jahr nach der operativen Betriebsaufnahme konnte aber durch ViCLAS bereits ein Ermittlungsansatz generiert werden, der letztlich zur Auffindung des vermissten Opfers und zur Aufklärung des Tötungsdeliktes führte. Der Täter wurde im anschliessenden Prozess wegen Mordes zu Zuchthaus verurteilt.

Weiter lieferte ViCLAS verschiedene Ermittlungsansätze im Zusammenhang mit sexuellen Belästigungen und Nötigungen, durch welche insbesondere auch für ungeklärte Delikte aus früheren Jahren eine Täterschaft ermittelt und zur Verantwortung gezogen werden konnte.

Auch die Vergewaltigung einer jungen Frau und der Missbrauch eines Jungen konnten gestützt auf eine ViCLAS-Analyse und Recherche einem Täter zugeordnet und geklärt werden.

ViCLAS trug schliesslich sogar dazu bei, dass die Verstösse eines Hafturlaubers gegen seine Auflagen erkannt wurden.

¹ Violent Crime Linkage Analysis System

Zu verschiedenen durch ViCLAS ausgegebenen Ermittlungsansätzen besteht (noch) keine Rückmeldung. In anderen Fällen verdichteten sich die Anzeichen für den potentiellen Tat-Täterzusammenhang, liessen sich aber nicht gerichtsverwertbar verfestigen.

1.2 Es handelt sich vorliegend um eine **interkantonale Vereinbarung bzw. Konkordat zwischen den Kantonen gem. Art. 48 der Bundesverfassung** (BV; SR 101), die eine Materie betrifft, die in die kantonale Zuständigkeit fällt. Austausch und Aufbewahrung von polizeilichen Daten ist Sache der kantonalen Datenschutzgesetzgebung. Die CH StPO wird nach ihrem Inkrafttreten 2011 in Art. 96 eine Bestimmung betr. hängige Strafverfahren enthalten, der die Vereinbarung aber nicht widerspricht; die Regelung ausserhalb von hängigen Strafverfahren wird weiterhin in der kantonalen Zuständigkeit bleiben (Art. 99). Die Rechtskommission des Nationalrates lehnte das Ansinnen, ViCLAS im Bundesgesetz über die Polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) zu verankern, aus Gründen der fehlenden Zuständigkeit des Bundes und aus systematischen Überlegungen ab. Die Vereinbarung ist insoweit rechtsetzend, als sie der Rechtsvereinheitlichung dient; in diesem Umfang bedarf sie keiner Transformation ins innerkantonale Recht. Einzelne Bestimmungen sind mittelbar rechtsetzend und erfordern innerkantonale Ausführungsbestimmungen.

Der Beitritt des Fürstentums Liechtenstein wird durch Art. 19 der Vereinbarung ermöglicht. Welche Form dafür zu wählen ist, wird zu gegebener Zeit durch die zuständigen Behörden zu bestimmen sein: zu denken ist einerseits an einen Staatsvertrag im Sinne von Art. 56 BV; zu prüfen ist demgegenüber aber auch, inwieweit der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden (SR 0.360.163.1) den Informationsaustausch auch für den fraglichen Bereich bereits regelt und ein zusätzliches Abkommen damit entbehrlich wäre.

Die interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat; nachfolgend: Vereinbarung) setzt sich aus fünf Kapiteln zusammen. Das erste Kapitel umreisst die allgemeinen Bestimmungen, Terminologie, Gegenstand und Zweck sowie den Anwendungsbereich von ViCLAS umfassend. Im zweiten Kapitel werden Organisation und Zuständigkeiten geregelt. Das dritte Kapitel widmet sich dem Betrieb (Informationsaustausch, Betriebsbewilligung) und dem Datenschutz. Das vierte Kapitel umfasst die Regelung der Finanzierungsfrage, und das fünfte Kapitel beinhaltet abschliessend Regelungen zu Beitritt, Kündigung, Inkrafttreten, Änderungen, Verfahren bei allfälligen Streitigkeiten unter den Vereinbarungspartnern sowie die Übergangsbestimmungen.

Die Vereinbarung wurde den Kantonen von der KKJPD zur Vernehmlassung gegeben. Die eingelangten Stellungnahmen wurden gewürdigt und 14 Änderungen eingebaut.

2. Allgemeine Bestimmungen (1. Kapitel)

Gegenstand und Zweck (Artikel 1)

Gegenstand und Zweck der Vereinbarung ist die effiziente Bekämpfung der (seriellen) Gewalt- und Sexualkriminalität durch Unterstützung und Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit. Dazu gehört gemäss Art. 1 Buchstabe (nachfolgend: Bst.) a der Vereinbarung der kantonsübergreifende Einsatz des Analyseinstruments ViCLAS. Zweck ist die Unterstützung in der Verhinderung bzw. Aufklärung von Delikten gegen die physische und sexuelle Integrität. In Bst. a werden diejenigen Deliktsbereiche erwähnt, welche durch ViCLAS erfasst werden können (Delikte gegen die physische und sexuelle Integrität).

In Art. 1 Abs. 2 Bst. b wird betont, dass ViCLAS ein Instrument zur überkantonalen Zusammenführung und Auswertung *kantonaler* Ermittlungsergebnisse und Strafverfahren darstellt.

Im Unterschied zu Absatz 1, welcher den Zweck bzw. die Ziele der Vereinbarung regelt, wird in Abs. 2 von Art. 1 festgehalten, dass die Vereinbarung die Voraussetzungen des Einsatzes der angeschlossenen Kantone sowie des Fürstentums Liechtenstein regeln soll.

Begriff (Artikel 2)

ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) wurde von der Royal Canadian Mounted Police (RCMP) als Folge der Ermittlung und Aburteilung von Serientätern (Clifford Olson, Paul Bernardo, Karla Homolka) entwickelt, nachdem sich klar gezeigt hatte, dass diese Delinquenten früher hätten ermittelt und gefasst werden können, wenn elektronische Hilfsmittel zur Aufbereitung und Auswertung der vorhandenen Ermittlungsergebnisse zur Verfügung gestanden hätten. Weitere Tötungs- bzw. Sexualdelikte hätten so vermieden werden können. In Kanada wie auch in allen europäischen Staaten sind hinlänglich weitere Beispiele bekannt, bei welchen der strukturell oder geografisch bedingte mangelhafte oder gar inexistenten Informationsaustausch zwischen den zuständigen Ermittlungsbehörden für zusätzliche Opfer von Serientätern mitverantwortlich war.

Mit ViCLAS werden bei Delikten gemäss Art. 3 die Vorgehensweise und das Verhalten des Täters - gewissermassen seine "Handschrift" - sowie alle anderen im Rahmen der Tatausführung relevanten Informationen in elektronischer Form erfasst und sprachunabhängig auswertbar gemacht.

Neben diesen rein begrifflichen Komponenten wird in Art. 2 der Vereinbarung festgehalten, dass ViCLAS ein System ist, welches auf *bestehenden Ermittlungsergebnissen* beruht. Mit ViCLAS werden keine neuen Ermittlungen getätigten. Es bildet aber die Grundlage für das Erkennen von Zusammenhängen zwischen Tat und Täterschaft sowie zwischen mehreren Taten, lässt dadurch Rückschlüsse auf Deliktsse rien zu und zeigt so neue Ermittlungsansätze auf.

Anwendungsbereich (Artikel 3)

Abs. 1 dieses Artikels umreisst den personenbezogenen Anwendungsbereich von ViCLAS: Verfahren gegen bekannte oder unbekannte Täterschaft bei polizeilichen Ermittlungen (lokal bis international).

Der sachbezogene Anwendungsbereich wird in Abs. 2 von Art. 3 in nicht abschliessender Weise ("insbesondere") definiert.

Neben Verhaltensweisen und/oder Umständen, welche in Zusammenhang mit Delikten gegen die physische bzw. sexuelle Integrität stehen bzw. darauf hindeuten, sollen auch solche erfasst werden, die sexuell motiviert sind und sich für eine Analyse und Recherche in ViCLAS eignen. Bei einigen ViCLAS-relevanten Delikten ist die sexuelle Motivation nicht augenfällig oder gar zwingend erkennbar. Andererseits gibt es sexuell motivierte Taten oder Handlungen, welche sich nicht zweckmässig in ViCLAS analysieren lassen.

In jedem Fall sind die ViCLAS-Relevanz eines Vorganges und die Eignung von ViCLAS für dessen Bearbeitung zu prüfen. So kann die Erfassung und Verarbeitung von Unterwäschediebstählen durch einen Täter von Nutzen sein, obwohl der Diebstahl per se kein Sexualdelikt darstellt. Aus Praxis und Forschung sind hinlänglich Beispiele bekannt, welche verdeutlichen, dass eine solch fetischistisch motivierte Tat eskalieren kann, bzw. parallel zu weiteren normabweichenden, deliktischen Vorgängen ausgeübt werden kann. So haben sich bekanntermassen auch bei der Einführung der DNA-Analysesysteme anfänglich überraschende Zusammenhänge zwischen Einbruchsdelikten und Vergewaltigungen ergeben.

Andererseits kann eine klar sexuell motivierte Straftat nicht für die Analyse in ViCLAS geeignet sein, da sich tatrelevante Faktoren nicht nutzbar abbilden lassen. Konsumenten von Kinderpornografie beispielsweise können mit ViCLAS nicht adäquat erfasst und für Ermittlungsansätze analysiert werden. Kein gegenwärtig verfügbares Instrument ist in der Lage, die allfälligen Fantasien dieser Täter so zu verarbeiten, dass ein hinreichend eingegrenzter und weiterführender Ermittlungsansatz zu einem Sexualdelikt erarbeitet werden könnte. Für diese Zwecke müssen weitere Analyseinstrumente geschaffen werden.

Bei den Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung wurden die Versuche und Antragsdelikte explizit aufgeführt. Damit soll insbesondere betont werden, dass Antragsdelikte wie Exhibitionismus i.S. von Art. 194 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0), welche für forensische Prognosen erhebliche Negativindikatoren darstellen können, in ViCLAS erfasst werden können. Auch hier liegen zahlreiche wissenschaftliche Erkenntnisse vor, die aufzeigen, dass Sexual- und Gewaltstraftäter nebst anderer genereller Delinquenz (Vermögensdelikte, Verkehrsdelikte etc.) parallel auch in „niederschwelligen“ Deliktsbereichen aktiv sind, nicht zuletzt auch im Sinne von Vorbereitungshandlungen (bspw. Voyeurismus). Eine möglichst umfassende Erhebung relevanter und potentiell zusammenhängender Delikte kann bereits aufgrund einer geografischen Analyse zu neuen Ermittlungsansätzen führen. Gerade auch im Verhaltensbereich finden sich deliktsübergreifend immer wieder einer gezielten Bewusstseinskontrolle entzogene Merkmale, auf Grund derer sich Hinweise auf eine Übereinstimmung der verantwortlichen Täterpersönlichkeit ergeben können.

Die Vereinbarung schliesst die elterliche Kindsentführung sowie das Entziehen von Unmündigen durch Inhaber der elterlichen Gewalt von einer Erfassung in ViCLAS aus: das widerrechtliche Verstecken bzw. das Verbringen von Kindern an einen fremden Ort durch einen Elternteil ist für das System ViCLAS nicht relevant, da diesen Fällen nicht Gewalt- oder Sexualdelinquenz, sondern Beziehungssituationen und -problematiken zugrunde liegen.

Obwohl von der Kompetenznorm von Art. 3 Abs. 2 abgedeckt, wird in der aktuellen Version von ViCLAS die Tierquälerei i.S. von Art. 26 Abs. 1 Bst. a und b des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (Stand 1. September 2008; TschG, SR 455) noch nicht erfasst. Tierquälerei i.S. der vorgenannten Tatbestandsvarianten kann ein Indikator für Gewalt-, Macht- sowie Sexualfantasien und damit für eine spätere Eskalation auf schwere Gewalt- oder Sexualdelikte gegen Menschen sein. Auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse und der Praxis in anderen ViCLAS-Anwenderstaaten ist der Einbezug der Tierquälerei in ViCLAS deshalb sachgerecht. Um den Anwendungsbereich auf reelle Risikoindikatoren für schwere Gewalt- und Sexualdelinquenz einzuziehen, wurden die hierbei weitgehend irrelevanten Tatbestandsvarianten von Bst. c (Veranstaltung von Kämpfen zwischen oder mit Tieren, bei denen Tiere gequält oder getötet werden), d (Tierversuche) sowie e (Aussetzung) TschG von einer möglichen Erfassung in ViCLAS ausgenommen. Mit Verweis auf Abs. 1 TSchG ist sodann klar, dass nur die Fälle vorsätzlicher Tierquälerei erfasst werden, nicht aber diejenigen betr. fahrlässige Tierquälerei.

3. Organisation und Zuständigkeiten (2. Kapitel)

Grundsatz (Artikel 4)

Art. 4 Abs. 1 der Vereinbarung erwähnt eine zentrale Eigenschaft von ViCLAS: es ist kein Instrument, mit welchem neue Ermittlungen geführt werden. Mit dem Betrieb von ViCLAS werden vielmehr ausschliesslich bestehende Daten aus *kantonalen* bzw. *kommunalen* polizeilichen Untersuchungen kantonsübergreifend verarbeitet und analysiert.

Art. 4 Abs. 2 hält die relevanten Informationen fest, welche in ViCLAS standardmässig erfasst werden. Die Aufzählung ist abschliessend. Bezüglich der Informationen über Täter bzw. Opfer ist zu bemerken, dass insbesondere Informationen zur Lebenssituation, zum Familienstand und zur beruflichen Tätigkeit für die Beurteilung der Tatgelegenheitsstruktur, Opferauswahl und dgl. mehr relevant sind. Mit den Angaben zur Tat und zur Vorgehensweise der Täterschaft wird das verbale, physische sowie sexuelle Vorgehen erfasst. Die besonders schützenswerten Personendaten müssen zwangsläufig unverschlüsselt und der Logik aller Ermittlungssysteme entsprechend erfasst werden, damit gerade bei Wiederholungstätern, aber auch bei mehrmaligen Opfern eine rasche, fehlerfreie Identifikation und die Erkennung eines allfälligen Serienzusammenhangs möglich ist.

Mit Abs. 3 wird klargestellt, dass Daten bei hinreichendem Tatverdacht auch bei fehlender oder ausstehender gerichtlicher Beurteilung in das Analysesystem aufgenommen werden können.

Organisation (Artikel 5)

In organisatorischer Hinsicht ist zu beachten, dass die Kantonspolizei Bern als verantwortliche Lizenznehmerin der Royal Canadian Mounted Police auftritt. Die Kantonspolizei Bern gewährleistet den Betrieb von ViCLAS und figuriert als Zentralstelle. Sie wird im Betrieb durch fünf regionale Aussenstellen unterstützt. Diese werden durch je einen Vertreterkanton der bestehenden Polizeikonkordate (aktuell die Kantone Freiburg, Solothurn, Luzern und St. Gallen) sowie die Kantons- oder Stadtpolizei Zürich besetzt. Die Aussenstellen sind für die Bearbeitung und Analyse der Fälle der ihnen zugeordneten Kantone zuständig.

Im Hinblick auf den erforderlichen Informationsaustausch mit den Aussenstellen bzw. der Zentralstelle hat jeder Kanton zwei Koordinatoren oder Koordinatorinnen zu bestimmen. Ihre Aufgabe besteht darin, ViCLAS-relevante Fälle der Aussenstelle zur Kenntnis zu bringen und gegebenenfalls den Kontakt zum jeweiligen Sachbearbeiter zu vermitteln bzw. die Fallakten - ohne Bearbeitung - in Kopie zu übermitteln. Die Funktion der Koordinatoren ist zwingend erforderlich, da von den Aussenstellen nicht auf die polizeilichen Informationssysteme der angeschlossenen Kantone zugegriffen werden kann. Die Koordinatoren oder Koordinatorinnen erfüllen eine Nebenaufgabe und sind nicht als zusätzliche Stellen zu rekrutieren.

Mit dieser Organisation hat nur ein sehr enger Personenkreis Zugang zu ViCLAS. Die Zentralstelle, d.h. der Kanton Bern, beschäftigt 5 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Daneben sind in den 5 Aussenstellen weitere 10 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für ViCLAS zuständig. Gesamtschweizerisch haben somit - in Übereinstimmung mit dem von der KKPKS für die Einführung von ViCLAS genehmigten Konzept - insgesamt 15 Personen Zugriff auf ViCLAS.

Die strategische Leitung von ViCLAS erfolgt durch den Lenkungsausschuss von ViCLAS. Er ist der KKPKS rechenschaftspflichtig und deren Aufsicht unterstellt.

4. Betrieb und Datenschutz (3. Kapitel)

Informationsaustausch (Artikel 6)

Bei Art. 6 Abs. 1 der Vereinbarung handelt es sich um eine Ermächtigungsnorm zum Informationsaustausch zwischen den Vertragspartnern. Konkret ermächtigt die Vereinbarung die Kantone

- die unter Art. 3 und 4 der Vereinbarung bezeichneten Informationen bzw. Daten untereinander auszutauschen;
- die Daten/Informationen in einem zentralen System zu speichern;
- die Daten/Informationen elektronisch zu analysieren und auszuwerten;
- neue ermittlungsunterstützende Erkenntnisse den zuständigen Ermittlungsbehörden zu übermitteln.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung greifen die Erhebung, Aufbewahrung und Bearbeitung erkennungsdienstlicher Daten in das Recht auf eine persönliche Geheimsphäre ein (BGE 120 Ia 147 E2.a, 128 II 259 E3.2). Die in ViCLAS analysierten Daten sind besonders schützenswerte Daten (Art. 3 des Datenschutzgesetzes

des Kantons Bern, DSG; BSG 152.04). Die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten greift auch in das nach Art. 8 EMRK geschützte Privatleben ein (BGE 122 I 36). Im Kanton Bern wird der Betrieb von ViCLAS sodann durch Art. 18 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) tangiert².

Die Arbeitsgruppe innere Sicherheit der Vereinigung der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten befasste sich in den Jahren 2004 und 2005 mit ViCLAS. In ihrem Schreiben vom 26.05.2005 an den Chef der Spezialfahndung 3 der Kantonspolizei Bern hielt die Vereinigung der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten fest, in ViCLAS würden besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet. Dies verlange nach einer formell gesetzlichen Grundlage. Die Vereinigung empfahl, die Verankerung in einem gesamtschweizerischen Polizeikonkordat zu prüfen. Zudem empfahl sie – in Übereinstimmung mit der durch die Kantonspolizei vorgeschlagenen Lösungsvariante für eine Gesetzesgrundlage – für das System ViCLAS ein Betriebsreglement zu erlassen.

Art. 52 des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1) erlaubt der Kantonspolizei, zu polizeilichen Zwecken besonders schützenswerte Daten in einem elektronischen Informationssystem zu verarbeiten. In Abs. 4 dieses Artikels wird geregelt, welchen Behörden im Abrufverfahren Zugang auf das Informationssystem gewährt werden darf. Ausserkantonale Polizeibehörden sind darin nicht erwähnt. Nach Ansicht des bernischen Datenschutzbeauftragten ist zu diesen wohl eine Datenübermittlung nach Art. 50 PolG zulässig, nicht aber das in ViCLAS zu den Aussenstellen bestehende Abrufverfahren. Würde Art. 52 PolG den Betrieb von ViCLAS erlauben, so wäre der erfolgende Online-Zugriff der Aussenstellen nach Auffassung des Datenschutzbeauftragten des Kantons Bern unzulässig. Zudem erfasse ViCLAS Daten zu strafbarem Verhalten, das irgendwo in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein stattgefunden habe. Verwendung finden sollen diese Daten zur Aufklärung von Straftaten wiederum in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein. Die Datenbearbeitung sei somit eine nationale bzw. gar über nationale. Eine Anknüpfung an die durch das Polizeigesetz des Kantons Bern für die Kantonspolizei Bern als Outsourcingpartner der KKPKS abgestützten Tätigkeiten fehle diesfalls. Die in anderen Kantonen als dem Kanton Bern entstehenden Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz liessen sich durch das bernische Polizeigesetz nicht abstützen.

Art. 6 Abs. 1 der Vereinbarung schafft die entsprechende rechtliche Grundlage, um das überkantonale Analysesystem ViCLAS zu legitimieren. Dies steht im Einklang mit der Ansicht der schweizerischen Datenschutzbeauftragten sowie des Datenschutzbeauftragten des Kantons Bern.

Art. 6 Abs. 2 statuiert die Pflicht der Vereinbarungspartner, sämtliche ViCLAS-relevanten Informationen der gemäss Artikel 5 zuständigen Aussenstelle mitzuteilen. Mit dieser Mitteilungspflicht wird klargestellt, dass letztlich der zuständigen Aussenstelle die Entscheidungsbefugnis darüber zukommt, ob ein Fall in ViCLAS aufgenommen wird oder nicht.

Betriebsbewilligung (Artikel 7)

² So dürfen Behörden Personendaten nur bearbeiten, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht und die Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und notwendig sind (Art. 18 Abs. 2 KV BE).

Der eigentliche Betrieb von ViCLAS erfolgt durch die Kantonspolizei Bern als Zentralstelle. In diesem Zusammenhang ist auch der nachfolgende Art. 8 der Vereinbarung zu berücksichtigen. Demnach kann die Datenerfassung in ViCLAS zwar sehr wohl durch die fünf Aussenstellen erfolgen. Die Möglichkeit der Mutation hingegen ist eingeschränkt, und zur Löschung³ der Daten ist ausschliesslich die Kantonspolizei Bern befugt.

Da Bern der Betreiberkanton von ViCLAS ist, sind allfällige gesetzliche Vorgaben dieses Kantons für den Betrieb des Datenbearbeitungssystems ViCLAS zu berücksichtigen.

Das Datenbearbeitungssystem wird von der Kantonspolizei Bern für die ganze Schweiz betrieben. Der Betrieb des Analysesystems ViCLAS wird mit der Betriebsbewilligung des Regierungsrates des Kantons Bern gemäss Art. 52 Abs. 5 PolG geregelt⁴.

Speicherung und Datenpflege (Artikel 8)

Die physische Speicherung der ViCLAS-Daten erfolgt ausschliesslich durch die Zentralstelle (Art. 8 Abs. 1). Bei ViCLAS handelt es sich um ein Client-Server-Datenbanksystem. Über den ViCLAS-Client werden Daten heute in einer MS SQL 7.0-Datenbank eingegeben, mutiert und abgefragt. User-Zugriffe auf diesen Client erfolgen über einen Citrix-Terminalserver. Der ViCLAS-Client existiert lediglich auf diesem Server.

Bezüglich der Datenpflege in ViCLAS gilt das abgestufte System gemäss Art. 8 Abs. 2 der Vereinbarung.

Ausschliesslich die Kantonspolizei Bern als Zentralstelle für ViCLAS Schweiz kann damit den ganzen Datensatz, d.h. auch die Daten der fünf ViCLAS-Aussenstellen, mutieren. Die Aussenstellen ihrerseits können selbstverständlich ihre eigenen Daten - aber nur diese - mutieren⁵. Mutation bedeutet in diesem Zusammenhang die Anpassung, Ergänzung und/oder Veränderung eines in ViCLAS bereits erfassten Datensatzes. Nicht als Mutation gelten die Eingabe originärer Daten sowie die Löschung von Daten.

Die Löschung wird in Art. 8 Abs. 2 Bst. d der Vereinbarung explizit erwähnt und kann ausschliesslich durch die Zentralstelle, also die Kantonspolizei Bern, erfolgen.

Verantwortlichkeit (Artikel 9)

Die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes und die Gewährleistung der Datensicherheit liegt beim Polizeikommandanten bzw. der Polizeikommandantin der Kantonspolizei Bern. Zugleich wird festgehalten, dass die ViCLAS-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen im Betreiberkanton Bern (Zentralstelle) sowie die Aussenstellen-Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auch persönlich für die Einhaltung der Anliegen und Vorgaben des Datenschutzes verantwortlich sind und die entsprechenden Vorgaben umzusetzen haben.

³ Löschung meint hierbei eine definitive, irreversible Datenvernichtung

⁴ Damit kommt die Vereinbarung auch dem Postulat der schweizerischen Datenschützer nach der Erforderlichkeit eines Betriebsreglements nach, wie dies die Kantonspolizei Bern in ihrem Konzeptentwurf seit Anbeginn beantragt hat.

⁵ Dies ist für die Aussenstellen erforderlich, um nach der Qualitätskontrolle entsprechende Korrekturen vornehmen zu können.

Akteneinsichtsrecht (Artikel 10)

Wie unter Art. 4 Abs. 1 festgehalten und an entsprechender Stelle in den vorliegenden Erläuterungen kommentiert wird, werden in ViCLAS *bestehende* polizeiliche Daten erfasst und verarbeitet. Die hier in Frage stehenden polizeilichen Daten werden somit *zusätzlich* zu den üblichen kantonalen Datenerfassungssystemen im Analyse- system ViCLAS erfasst.

Art. 10 Abs. 1 der Vereinbarung hält deklaratorisch fest, dass jede Person nach Massgabe der anwendbaren kantonalen Gesetzgebung (siehe Art. 12 Abs. 1) bei der zuständigen kantonalen Polizeibehörde Akteneinsicht verlangen kann mit dem Zweck, Auskunft darüber zu erlangen, ob bzw. welche polizeilichen Daten über sie in den entsprechenden Polizeiregistern aufgeführt sind und bearbeitet werden oder wurden.

Verlangt eine Person entsprechende Akteneinsicht, so ist darunter nicht nur ein Gesuch um Einsicht in die kantonalen Register, sondern zwingend ebenso eine solche in ViCLAS zu verstehen, und dies selbst dann, wenn die betreffende Person die Einsicht in ViCLAS nicht explizit verlangt. Nur auf diese Weise ist der mit dem Akteneinsichtsrecht bezweckte Rechtsschutz umfassend. Art. 10 Abs. 2 sieht deshalb die Verpflichtung der befassten Polizeibehörde vor, das Akteneinsichtsgesuch als Teilgesuch auch an die zuständige Aussenstelle weiterzuleiten, sofern sich aus den bearbeiteten Daten Anhaltspunkte für einen ViCLAS-Eintrag ergeben (Abs. 2 Bst. a) oder der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dies verlangt (Art. 2 Bst. b). Das Teilgesuch ViCLAS entbindet die kantonale Polizeibehörde nicht, das Hauptgesuch zu bearbeiten und darüber zu entscheiden. Diesbezüglich gilt der innerkantonale Rechtsweg.

Dem Einsichtsgesuchsteller kommt die Wahl zu, sein Gesuch direkt bei der Zentralstelle oder aber bei der entsprechenden Aussenstelle einreichen (vgl. dazu etwa Art. 18 Abs. 1 KV BE).

Geht bei einer Aussenstelle ein Einsichtsgesuch ein, so hat diese das Gesuch stets an die Zentralstelle weiterzuleiten (Abs. 3). Damit soll sichergestellt werden, dass auch die Auskunft, eine Person sei in ViCLAS nicht verzeichnet, stets von der Zentralstelle ausgeht. Durch die Behandlung durch die Zentralstelle sollen eine einheitliche Kommunikationslinie und Rechtsanwendung gewährleistet werden, kommt doch der Zentralstelle die eigentliche Datenherrschaft zu (vgl. weiter vorne bei Art. 8 der Vereinbarung).

Die Zentralstelle behandelt das Gesuch und prüft, ob über die Gesuchstellerin bzw. den Gesuchsteller Daten in ViCLAS vorhanden sind. Sie hat dafür zu sorgen, dass der Gesuchsteller eine Auskunft erhält bzw. Einsicht in seine Daten nehmen kann. Auch wenn in ViCLAS keine Daten registriert sind, muss dies (Verzeichnung negativ) durch die Zentralstelle zur Kenntnis gebracht werden.

Die Zentralstelle hat allfällige Einschränkungen des Einsichtsrechts, die auf Seiten der zuständigen kantonalen Polizeistelle bestehen, zu beachten⁶. Führen solche

⁶ Vgl. für den Kanton Bern Art. 217 Abs. 2 des Gesetzes vom 15. März 1995 über das Strafverfahren (StrV), insb. in Verbindung mit Abs. 3 von Art. 4 der vorliegenden Vereinbarung

Einschränkungen - allenfalls entgegen dem wahren Sachverhalt und mit der Pflicht zur späteren Information - zur Auskunft, jemand sei nicht in ViCLAS verzeichnet, so muss die Möglichkeit der Überprüfung durch eine justizielle Instanz bestehen. Für alle Entscheide über Auskunftsgesuche zu ViCLAS bestehen demnach die Rechtsmittel nach bernischem Recht. Die Auskunft an den Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin ist entsprechend mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Berichtigung von Daten (Artikel 11)

Unrichtig erfasste oder nicht notwendige Personendaten sind zu berichtigen oder zu vernichten (Art. 11 Abs. 1 der Vereinbarung). Die Vornahme der Berichtigung erfolgt gemäss Art. 11 Abs. 2 durch die Zentralstelle.

Verfahren und Rechtsschutz (Artikel 12)

Auskunfts- und Berichtigungsbegehren, welche im Zusammenhang mit ViCLAS stehen, richten sich ebenso wie alle anderen im Zusammenhang mit der vorliegenden Vereinbarung stehenden datenschutzrechtlichen Ansprüche grundsätzlich nach den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes des Kantons Bern (KDSG; BSG 152.04). Eine Ausnahme sieht Art. 12 Abs. 1 für den Fall vor, dass die Vereinbarung selber eine abweichende Regelung enthält (beispielsweise Art. 10 Abs. 4).

Als zuständige Datenaufsichtsstelle sieht die Vereinbarung die Datenaufsichtsstelle des Kantons Bern vor.

Lösung von Daten (Artikel 13)

In ViCLAS werden standardmäßig Revokationsdaten gespeichert. Automatisch zur Lösung vorgeschlagen werden diejenigen Datensätze, bei denen das Revokationsdatum erreicht wird. Die damit erforderliche zwingende Lösung von Daten erfolgt in jedem Fall durch die ViCLAS-Zentralstelle (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. d der Vereinbarung).

In Art. 13 Abs. 1 der Vereinbarung wird der Grundsatz aufgestellt, dass die Datensätze in ViCLAS bezüglich aller Tatbeteiliger (Täter, Mittäter, Anstifter, Gehilfen) während 40 Jahren nach deren Eingabe gespeichert und in der Folge automatisch gelöscht werden. Opferdaten werden zusammen mit dem Fall oder gemäss Abs. 2 gelöscht bzw. anonymisiert.

Die Frist von 40 Jahren ergibt sich insbesondere aus dem Umstand, dass sexuelle Präferenzstrukturen – und damit verbunden möglicherweise deviante Verhaltensausdrucksformen (Verhaltensstörung) – nicht veränderbar im Sinne einer Therapierbarkeit sind. Allenfalls kann der Umgang mit diesen fixierten Strukturen therapeutisch begleitet werden; eine Umschreibung bzw. "Umprogrammierung" dieser Strukturen ist jedoch nicht möglich. Dementsprechend deckt diese Frist eine minimale Handlungsspanne (beispielsweise den Altersbereich von 20 bis 60 Jahren, wobei deliktische Aktivitäten vielfach unterhalb und oberhalb dieser Altersgrenzen festgestellt werden) der sexuellen Aktivität auffälliger Probanden ab. Gerade bei Neigungstaten ist mit einer ausgeprägteren Rückfallwahrscheinlichkeit zu rechnen. Diese Löschfrist ermöglicht somit im Umgang mit einer hoch selektiven Risikogruppe und einem sehr schwierigen und problematischen Ermittlungsumfeld eine verhältnismässige und

sachdienliche Form der Ermittlungsunterstützung. Nota bene werden in diesem Analysesystem Daten einer deutlichen Minderheit, die Leib und Leben anderer bedroht(e) oder beeinträchtigt(e), verarbeitet.

Die Aufbewahrungsdauer ist unbestritten sehr lang. Eine Anlehnung an andere Löschfristen wurde intensiv geprüft, doch mussten sie infolge der unterschiedlichen Voraussetzungen verworfen werden:

- Das Strafregister hat eine komplett andere Aufgabe, als Ermittlungsansätze zu generieren.
- Die Verjährungsfristen nach StGB sind nicht relevant, weil auch der Täter einer verjährten Tat für die Aufklärung eines neuen Delikts von grösster Bedeutung sein kann.
- Die Regelung nach DNA-Profil-Gesetz ist für ViCLAS nicht sachgerecht: auf den ersten Blick scheint die Lösung mit einer Frist von 20 Jahren, die sich an den Vollzug anschliesst, interessant. Persönlichkeitsstörungen ziehen aber eine Strafmilderung wegen verminderter Schuldfähigkeit nach sich, was konkret bedeutet, dass die Strafe umso kürzer ausfällt je gefährlicher ein Täter ist, und dieser somit schneller wieder auf freiem Fuss ist (sofern keine Verwahrung angeordnet wurde/werden konnte). Gerade die Daten solcher Täter sind aber im Hinblick auf Rückfalldelikte von höchstem Interesse und dürfen nicht verfrüht gelöscht werden.

Weiter ist daran zu denken, dass zunehmend Jugendliche Täter von relevanten Delikten sind: Eine Abfrage nach den Kriterien "Täter jünger als 18 AND Tötungs- und/oder Sexualdelikt (Vergewaltigung/sexuelle Nötigung OR Sexualdelikt unter Verwendung einer Waffe OR Sexualdelikt mit Körperverletzung" ergibt für die Schweiz 333 Delikte. Eine weitere Eingrenzung auf "Beziehung des Täters zum Opfer = völlig fremd OR Unbekannter Freier" AND "Status des Täters bekannt OR bekannt - verstorben" ergibt noch 109 Delikte. Ohne diese im Detail angeschaut zu haben, kann davon ausgegangen werden, dass bei einer guten Hundertschaft Jugendstrafrecht und damit entsprechende Strafmasse zur Anwendung kommen sollte. Wenn das Täteralter auf <14 eingegrenzt wird, führt ViCLAS gegenwärtig 8 Täter, welche im Zusammenhang mit Sexualdelikten polizeilich bekannt wurden. Besonders eindrücklich ist das Tötungsdelikt mit vorgängiger Vergewaltigung an einer Prostituierten in Aarau am 10.2.08: der Täter 17 Jahre alt. In Augsburg/D ist weiter ein Gerichtsverfahren aktuell, das gegen einen zur Tat 17-Jährigen geführt wird, der zweifach wegen Diebstahls von Unterwäsche verzeichnet war: Er hatte gestanden, Anfang Dezember 2007 eine 18jährige Frau zuerst mit Stiefel-Tritten ins Gesicht schwer verletzt, sie anschliessend vergewaltigt und schliesslich erwürgt zu haben. Eine Regelung wie im DNA-Profil-Gesetz würde nach sich ziehen, dass wegen den kurzen Jugendstrafen auch eine frühere Löschung solcher Delinquenten erfolgen müsste.

Es bleibt, dass ViCLAS eine spezifische, sachlich bedingte Regelung betr. Löschfristen braucht.

Mit dieser Löschfrist liegt die Schweiz verglichen mit den Regelungen anderer ViCLAS-Länder in Europa in der Mitte. Die Frist von 40 Jahren entspricht derjenigen von Frankreich. Eine deutlich längere Frist kennt England (grundsätzlich 100 Jahre, wobei die Daten spätestens alle sieben Jahre auf ihre Aktualität überprüft werden).

In jedem Fall vorzeitig gelöscht werden Datensätze, sobald alle Tatbeteiligten verstorben sind.

Gemäss der vorliegenden Vereinbarung soll in Fällen, in welchen von einem erheblichen Rückfallrisiko auszugehen ist, die Frist gemäss Bst. a nach entsprechendem Antrag der Zentralstelle verlängert werden können, und zwar durch die kantonal zuständige richterliche Behörde. Die Verlängerung erfolgt um jeweils fünf Jahre (Bst. b).

Bei Wiederholungstätern beginnt der Fristenlauf mit Eingabe eines neuen Delikts (neu) zu laufen.

Befindet sich eine in ViCLAS erfasste Person im Strafvollzug oder in einer stationären Massnahme, so läuft die Frist gemäss Bst. a während dieser Zeit nicht. Die Frist steht somit still. Hintergrund dieses Vorschlags ist der Umstand, dass ein Straftäter während einem Strafvollzug praktisch keine Gelegenheit hat zu delinquieren. Für den Fristenlauf ist die Zeit im Vollzug somit irrelevant. Ausnahmen sind zwar denkbar, aber selten (z.B. bei einem Urlaub).

Wenn ein Tatbeteiligter freigesprochen worden oder ein Verdacht gegen ihn definitiv ausgeräumt ist, so sind die Daten durch die Zentralstelle grundsätzlich von Amtes wegen zu löschen (Bst. e). Dies gilt nicht für den Fall eines Freispruchs bzw. einer Verfahrenseinstellung, sofern dies wegen fehlender Zurechnungsfähigkeit erfolgte (Bst. f). So können insbesondere Psychosen bis ins hohe Alter latent vorhanden bleiben und erheblichen Einfluss auf das Rückfallrisiko bezüglich schwerer Taten haben. Die entsprechenden Daten werden deshalb nicht gemäss dem Grundsatz von Art. 13 Abs. 1 Bst. e gelöscht. Bezüglich der Datenlöschung wird vielmehr gemäss den Grundsätzen von Art. 13 Abs. 1 Bst. a-d vorgegangen.

Fälle von verdächtigem Ansprechen von Kindern und Jugendlichen nach Art. 3 Abs. 2 Bst. d werden in der Regel nicht gerichtlich beurteilt. Art. 13 Abs. 2 sieht für diese sowie die entsprechenden Opferdaten deshalb ein differenzierteres Löschverfahren vor⁷: Bei diesen Datenkategorien hat die Zentralstelle demnach auf Gesuch hin unabhängig von den festgelegten Fristen zu prüfen, ob die vorhandenen Daten noch benötigt werden. Alle nicht mehr benötigten Daten werden im Analysesystem gelöscht. Ebenso wird die Möglichkeit vorgesehen, auf Gesuch Daten von Opfern zu anonymisieren.

Eine Löschung von Amtes wegen gemäss Bst. e bzw. eine Fristunterbrechung gemäss Bst. d erfordert ein Meldesystem an die Zentralstelle bei Freisprüchen oder bei der definitiven Einstellung eines Verfahrens bzw. bei Strafantritt und -entlassung. Art. 13 Abs. 3 der Vereinbarung sieht deshalb vor, dass die Kantone die meldepflichtigen Behörden gemäss kantonalem Recht in entsprechenden Einführungsregelungen zur Vereinbarung zu bestimmen haben.

⁷ Vgl. auch Art. 18 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)

5. Finanzierung (4. Kapitel)

Kostenregelung (Artikel 14)

Mit dem Projekt "ViCLAS 2006" wurde die Hardware-Infrastruktur (Server) von ViCLAS für rund CHF 190'000.-- erneuert. Die diesbezüglichen Kosten wurden vollenfänglich durch die Kantonspolizei Bern getragen.

Das Analysesystem wird derzeit mit der ViCLAS-Version 3.0 betrieben, für die (noch) keine Lizenzkosten zu entrichten sind. Der Wechsel auf die Version 4.0 wird jedoch früher oder später unumgänglich sein. Die kanadische Polizei RCMP hat den Entscheid gefällt, in Zukunft nur noch das Betriebssystem 4.0 zu vertreiben und zu unterstützen. Damit werden Lizenzkosten für den Benutzer verbunden sein.

An der Sitzung des ViCLAS-Lenkungsausschusses vom 05.09.2007 haben die Mitglieder entschieden, dass der KKPKS die Umstellung auf die neue ViCLAS-Version 4.0 zu beantragen ist. Gemäss den bisherig vorliegenden Lizenzentwürfen muss für die Schweiz mit Lizenzkosten von rund CHF 37'500.-- gerechnet werden. Ob sich ein Vertragsabschluss effektiv zu diesem Betrag realisieren lässt, ist offen. Je nach Verhandlungsgang können tiefere Gebühren realisiert werden; auf Grund der möglichen Entwicklung ist aber nicht auszuschliessen, dass die Lizenzmodelle auf weniger Träger umgerechnet und entsprechend erhöht werden.

Bezüglich der künftigen Finanzierung für Betriebs-, Lizenz- sowie Investitionskosten nach Einführung der kostenpflichtigen ViCLAS-Version sieht die Vereinbarung in Art. 14 einen Verteilschlüssel vor. Der Finanzierungsplan (Anhang) gibt eine Übersicht über die Kosten pro Kanton, mit denen aus heutiger Sicht mittelfristig zu rechnen ist. Basis bilden dabei die Betriebs- und Investitionskosten der Kantonspolizei Bern, die allerdings je nach Kanton abweichen können. Während die Personalkosten proportional zur Bevölkerung pro Polizeikonkordat berechnet wurden, wurden die Lizenzkosten proportional zur Bevölkerung der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein veranschlagt.

6. Schlussbestimmungen (5. Kapitel)

Beitritt und Kündigung (Artikel 15)

Art. 15 regelt die Beitritts- und Kündigungsmodalitäten mit den entsprechenden Zuständigkeiten.

Der Beitritt zum Vertrag steht jedem Kanton offen. Das Beitrittsgesuch kann durch einen beitrittswilligen Kanton jederzeit gestellt werden. Der Beitritt wird nach Eintreffen und Behandlung des Geschäfts in der KKJPD unmittelbar rechtswirksam (Abs. 2).

Adressatin ist sowohl für das Beitrittsgesuch wie auch eine Kündigung die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) (Art. 15 Abs. 3).

Ein Austritt aus der Vereinbarung ist möglich. Im Unterschied zum Beitritt ist ein Austritt jedoch fristgebunden. So ist eine Kündigung auf das Ende eines Kalenderjahres möglich, wobei die (schriftliche) Kündigungserklärung spätestens sechs Monate vor Ablauf des Kalenderjahres bei der KKJPD eintreffen muss. Um rechtsgültig auf Ende Jahr kündigen zu können, muss das Kündigungsschreiben deshalb spätestens am 30. Juni des betreffenden Kalenderjahres bei der KKJPD eintreffen. Der bis zu einem Austritt eingegebene Datenbestand bleibt von jenem unberührt.

Vollzug (Artikel 16)

Nach Art. 16 des der Vereinbarung erlassen die Kantone die zum Vollzug des Vertrags erforderlichen Bestimmungen. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Kantone für den Erlass der entsprechenden Einführungsregelungen besorgt sind, welche im Zusammenhang mit der Vereinbarung erforderlich sind. Dies betrifft namentlich die Vorgaben von Art. 13 Abs. 1 Bst. b sowie Art. 13 Abs. 3 der Vereinbarung.

Inkrafttreten (Artikel 17)

Damit die Vereinbarung in Kraft treten kann, ist gemäss allgemeinem Grundsatz der Beitritt von mindestens drei Kantonen erforderlich (Abs. 1). Durch die Führung einer Datenbank für alle schweizerischen Kantone und das Fürstentum Liechtenstein nimmt die Kantonspolizei Bern eine neue dauernde Aufgabe an die Hand. Für diese Stellen sowie für die KKPKS wird sie damit zum Outsourcingpartner. Gemäss Art. 69 Abs. 4 Bst. e KV BE bedarf die Anhandnahme einer neuen dauernden Aufgabe einer Rechtsgrundlage. Eine solche Grundlage kann mit der Annahme der Vereinbarung für den Kanton Bern geschaffen werden.

Materielle Anpassungen bzw. Änderungen der Vereinbarung bedürfen der Zustimmung sämtlicher Vertragspartner (Abs. 2).

Notifikation an den Bund (Artikel 18)

Nach Art. 56 Abs. 2 BV dürfen Verträge der Kantone mit dem Ausland dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Ebenso sind sie dem Bund vor Abschluss zur Kenntnis zu bringen. Gemäss Art. 56 Abs. 3 VB dürfen die Kantone mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren; in den übrigen Fällen hat der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes zu erfolgen. Art. 172 BV hält in Abs. 3 fest, dass die Bundesversammlung die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland (nur dann) genehmigen muss, wenn der Bundesrat oder ein Kanton Einsprache erhebt. Art. 18 der Vereinbarung hält die verfassungsrechtliche Vorgabe, welche sowohl das Inkrafttreten der Vereinbarung wie auch sämtliche nach dessen Inkrafttreten darin vorgenommene Änderungen betrifft, deklaratorisch nochmals explizit fest.

Fürstentum Liechtenstein (Artikel 19)

Seit der operativen Inbetriebnahme von ViCLAS in der Schweiz werden im Analyse- system nicht nur Daten der schweizerischen Kantone, sondern ebenso Daten des Fürstentums Liechtenstein erfasst. Das Fürstentum Liechtenstein war bisher bezüglich ViCLAS dem Ostschweizer Polizeikonkordat angegliedert und verfügte über zwei

eigene Koordinatoren. Mit Artikel 19 der Vereinbarung erhält das Fürstentum Liechtenstein die Möglichkeit, nach Massgabe der eigenen innerstaatlichen Gesetzgebung der vorliegenden Vereinbarung als vollwertiges Mitglied (d.h. mit den identischen Rechten und Pflichten eines Kantons) beizutreten.

Rechtspflege (Artikel 20)

Unter dem Titel "Rechtspflege" sieht Art. 20 Abs. 1 die Einsetzung eines Schiedsgerichts für diejenigen Konstellationen vor, in denen Anwendung und Auslegung der Vereinbarung zu Streitigkeiten zwischen den Vereinbarungskantonen führen. Zwar ist davon auszugehen, dass kaum Streitigkeiten aus der Vereinbarung entstehen werden und dass - sollten sich doch solche ergeben - in der Regel eine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann. Andere interkantonale Vereinbarungen wie beispielsweise die interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 20. Februar 2003⁸ sehen die formalisierte Einsetzung eines Schiedsgerichts bei Streitigkeiten unter den Vertragspartnern vor. Die im Rahmen der vorliegenden Vereinbarung vorgeschlagene Regelung lehnt sich an die erwähnte interkantonale Vereinbarung an.

Als Schiedsgerichtsinstanz bezeichnet die Vereinbarung den Vorstand der KKJPD (Abs. 2), der endgültig entscheidet (Abs. 4.). Die Bestimmungen des Konkordats über die Schiedsgerichtsbarkeit vom 27. März 1969 (BSG 279.2) werden hierbei als anwendbar erklärt (Abs. 3).

Für besondere Fälle kann der Vorstand der KKJPD ein unabhängiges Schiedsgericht einsetzen.

Übergangsbestimmungen (Artikel 21)

Mit der Betriebsaufnahme von ViCLAS im Jahr 2003 hatte der Lenkungsausschuss beschlossen, rückwirkende Fälle zu prüfen (Sexualdelikte 10 Jahre (bis 1993) und Tötungsdelikte 25 Jahre (bis 1978)) und davon die erfassungswürdigen Fälle in ViCLAS aufzunehmen. Wie bereits in den Erläuterungen zu Art. 13 aufgezeigt, bildet die in den Sexualwissenschaften erarbeitete Erkenntnis, dass die sexuellen Präferenzstrukturen eines Menschen sich in der Jugend konstituieren und das ganze Leben über bestehen bleiben, den Kernpunkt für das Bedürfnis einer rückwirkenden Erfassung. Eine sexuelle Präferenz oder Orientierung ist nicht veränderbar im Sinne einer Therapie oder Heilung, sie ist Ausdruck einer fixierten Struktur. Die Ursachen für deviante Präferenzen sind nicht bekannt.

Die sexuelle Aktivitätsperiode eines Menschen orientiert sich nicht an gesetzgeberischen Fristen. Sexualdelinquenten können bereits im Kindesalter, bspw. mit acht Jahren, in Erscheinung treten. Entsprechend kann und darf nicht davon ausgegangen werden, dass nach einer längeren Frist ohne bekannte Vorfälle die Rückfallmöglichkeit nicht mehr gegeben ist. Bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 77 Jahren deckt die Fristenlösung von ViCLAS in der vorliegenden Variante nur einen begrenzten Teil einer potentiellen Aktivitätszeit ab.

⁸ BSG-Nummer derzeit noch nicht bekannt

Bei Neigungstaten ist die Rückfallwahrscheinlichkeit höher als bei Ersatz-/oder Gelegenheitstaten. Verschiedene Fälle haben gezeigt, dass Rückfälle bzw. Taten von Tätern auch erst nach Jahrzehnten möglich sind. Zum Teil ergeben sich paradoxe Umstände wie beim Fall Urs Hans von Aesch (Tötungsdelikt Ylenia Lenhard), dessen deliktische Vorgeschichte – Erpressung und angedrohte Kindesentführung – in den Archiven der Medien der Medien verfügbar war, polizeilicherseits jedoch unter erheblichen Mühen rekonstruiert werden musste. Immer wieder ereignen sich Fälle, wo nach den Ermittlungen bekannt wird, dass eine Tat oder allfällige Folgetaten bei korrektem Informationsstand entweder hätten verhindert, oder aber rascher hätten aufgeklärt werden können. Nicht zuletzt die Fälle Hans Besmer (Tötungsdelikt Heierli) und Albert Graf (Verstösse im Hafturlaub) haben aufgezeigt, wie wichtig die rückwirkende Erfassung der Vortaten dieser Täter mit ViCLAS war. Aktuelle Fälle wie bspw. Roland Kübler (Tötungsdelikt Mitgefängener) zeigen immer wieder auf, dass die Verhaltensprobleme dieser Menschen über sehr lange Zeiten bestehen bleiben können.

Es entspricht damit - insbesondere auch unter dem Aspekt des Opferschutzes - einem zentralen Bedürfnis, dass wichtige Fälle rückwirkend in ViCLAS aufgenommen werden können, da nur so gewährleistet ist, dass bei einem entsprechenden Rückfall eines Serientäters rechtzeitig ein Ermittlungsansatz erkannt werden kann. In Anbetracht der Deliktsbereiche und der erläuterten Problematik der nicht therapierbaren Ausrichtung ist eine rückwirkende Aufarbeitung wichtiger Delikte zweck- und verhältnismässig. Unbestrittenmassen sind nebst dem Recht der Täter auf Schutz ihrer Daten auch die höherwertigen Grundrechte potentieller Opfer auf Schutz von Leib und Leben zu wahren.

Die festgelegten Fristen und die rückwirkende Erfassung sind für die hoch selektive Risikogruppe und bei dem sehr schwierigen und problematischen Ermittlungsumfeld eine verhältnismässige und minimalinvasive Form der Ermittlungsunterstützung. Die Verhältnismässigkeit der Massnahme ist insbesondere mit Blick auf die Verhältniszahl der effektiven Täter und der potentiellen Opfer gegeben.

Die Möglichkeit, Daten für Vorkommnisse nach Art. 3, welche sich vor Inkrafttreten der vorliegenden Vereinbarung ereignet haben, neu zu erfassen, wird deshalb im Rahmen der seinerzeit festgelegten zeitlichen Grenzen beibehalten. Sie bleibt demnach für Sexualdelikte bis 1993 und für Tötungsdelikte bis 1978 möglich (Art. 21 Abs. 2). Aufgenommen werden hierbei ausschliesslich Daten, welche zum Zeitpunkt der Erfassung noch in elektronischer Form oder auf Papier gespeichert sind.

Die rückwirkende Inkraftsetzung der Vereinbarung erscheint auch deshalb als rechtsstaatlich unbedenklich, als es sich um *bereits bestehende* Daten handelt, welche einfach anders aufbereitet werden. Es werden somit nicht rückwirkend *neue* Daten erfasst, sondern ausschliesslich vorhandene Daten rückwirkend ausgewertet.

Die Notwendigkeit der rückwirkenden Erfassung ergibt sich letztlich daraus, dass das Analysesystem mit einer Rückstellung auf Null nicht mehr operabel wäre und der Datenbestand neu aufgebaut werden müsste⁹.

Daten, welche nach dem massgeblichen kantonalen Recht bereits gelöscht sein müssten, dürfen in ViCLAS nicht erfasst werden (Art. 21 Abs. 3).

⁹ Vgl. auch die Ausführungen in den Erläuterungen zu Art. 2 der Vereinbarung

Daten, die vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung bereits in ViCLAS erfasst wurden, sind zu löschen, sofern diese gemäss den in dieser Vereinbarung aufgestellten Grundsätzen nicht neu erfasst werden dürften (Art. 21 Abs. 4).

Daten von Vorkommnissen nach Art. 3, welche sich vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung ereignet haben, dürfen nur dann neu erfasst werden, sofern diese den in dieser Vereinbarung aufgestellten Grundsätzen nicht widersprechen (Art. 21 Abs. 5).