

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. November 2010

1673. Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat), Beitritt

Die Kantonspolizei Bern betreibt im Auftrag der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) seit Mai 2003 im Sinne eines Pilotbetriebs und als Lizenznehmerin der Royal Canadian Mounted Police das sogenannte Violent Crime Linkage Analysis System (ViCLAS). Auch die Kantonspolizei Zürich arbeitet bereits heute im Rahmen des Pilotprojekts mit dem ViCLAS-System.

Das ViCLAS ist eine elektronische Datenbank, die von der Royal Canadian Mounted Police entwickelt wurde. ViCLAS zielt dabei auf eine effiziente Bekämpfung von seriellen Gewalt- und Sexualdelikten und wird in Europa auch in Frankreich, Deutschland, Österreich, Tschechien, den Benelux-Staaten und Grossbritannien eingesetzt. Auch in der Schweiz konnten im Rahmen des Pilotbetriebs bereits mehrere Täter dank den entscheidenden Hinweisen von ViCLAS gefasst und verurteilt werden.

ViCLAS ist ein computergestütztes Analysesystem, das polizeiliche Daten kantonsübergreifend zusammenführt und im Sinne einer operativen Fallanalyse verarbeitet. Erfasst werden Verhaltensweisen und Umstände, die in Zusammenhang mit Delikten gegen die physische bzw. sexuelle Integrität stehen oder sexuell motiviert sind. Dieses neue Werkzeug im Bereich der Recherche, Auswertung und Analyse von Gewaltverbrechen hilft den Strafverfolgungsbehörden dabei, bei bestimmten Gewalt- und Sexualstraftaten anhand des «Verhaltensfingerabdrucks» der Täterschaft Gemeinsamkeiten und Serienzusammenhänge mit anderen Delikten zu erkennen.

Mit einem umfassenden Katalog von 168 Fragen werden im System alle wesentlichen Informationen zur Täterschaft, zum Opfer und zu den Tat Umständen erfasst und analysiert. So werden in ViCLAS Daten über den Täter, die Täter-Opfer-Beziehung, die Tatörtlichkeiten, Verletzungen, Todesursache, Tatvorgehensweise (verbales, physisches und sexuelles Verhalten), Waffen, Gegenstände und Fahrzeuge gesammelt. ViCLAS kann keine Straffälle aufklären, sondern liefert Ermittlungsansätze, denen die zuständigen Behörden nachgehen können.

Für den ordentlichen Betrieb des ViCLAS-Systems liegt nun ein Konkordat vor, das dem Kanton Zürich zum Beitritt offensteht. Der Regierungsrat hat die endgültige Einführung von ViCLAS im Rahmen der Vernehmlassung grundsätzlich begrüsst (RRB-Nr. 351/2008). Die

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat die Vereinbarung ViCLAS am 2. April 2009 genehmigt und beschlossen, dass das System ViCLAS endgültig eingeführt werden soll. Bisher haben acht Kantone (AI, BE, FR, NW, OW, SO, TG, UR) den Beitritt erklärt. Mit dem Beitritt des Kantons Bern ist das Konkordat am 1. Mai 2010 in Kraft getreten.

Die dem ViCLAS-Konkordat angeschlossenen Kantone tauschen Personendaten untereinander aus, damit kantonsübergreifend tätige Delinquenten erkannt werden können. ViCLAS ist ein in sich geschlossenes System, es besteht keine Schnittstelle zum kantonalen Polizeiinformationssystem POLIS. Die Datenspeicherung und die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes im gesamten ViCLAS-System obliegen dem Kanton Bern, der als ViCLAS-Zentralstelle auch die Gesuche um Auskunft und Einsicht behandelt, wobei das Datenschutzgesetz des Kantons Bern Anwendung findet. Das Gesetz über die Information und Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) ist nur für die Bearbeitung der Daten in POLIS anwendbar, nicht jedoch hinsichtlich der ViCLAS-Daten. Weiter sieht das Konkordat vor, dass die Daten von allen Beteiligten (Täter, Mittäter, Anstifter, Gehilfen) nach 40 Jahren automatisch gelöscht werden, wobei bei erheblicher Wiederholungsgefahr eine Verlängerungsmöglichkeit besteht. Mit dieser Löschrfrist hat die Schweiz im Vergleich mit dem Ausland eine Mittellösung getroffen (Frankreich ebenfalls 40 Jahre, Grossbritannien 100 Jahre). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 5. März 2008 zum damaligen Konkordatsentwurf der KKJPD verschiedene Vorbehalte zur vorgesehenen Speicherdauer der Daten angebracht hat. Obwohl diesen Bedenken im Rahmen des am 2. April 2009 verabschiedeten Konkordats keine Rechnung getragen wurde, ist der Beitritt zum Konkordat angesichts des beschränkten, aber bedeutsamen Anwendungsgebietes zu befürworten.

Das ViCLAS-Konkordat setzt sich aus fünf Kapiteln zusammen. Das erste Kapitel umreisst die allgemeinen Bestimmungen, die Terminologie, den Gegenstand und den Zweck sowie den Anwendungsbereich von ViCLAS. 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 Finanzierung, und das fünfte Kapitel umfasst abschliessend Regelungen zu Beitritt, Kündigung, Inkrafttreten, Änderungen, Verfahren bei Streitigkeiten unter den Vereinbarungspartnern sowie die Übergangsbestimmungen.

Es handelt sich vorliegend um eine interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen gemäss Art. 48 der Bundesverfassung (BV; SR 101), die eine Materie betrifft, die in die kantonale Zuständigkeit

fällt. Art. 69 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) erklärt den Regierungsrat als zuständig, im Rahmen seiner Verordnungskompetenz interkantonale und internationale Verträge abzuschliessen. Konkretisiert wird die Vertragsabschlusskompetenz des Regierungsrates zudem durch § 7 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR; LS 172.1). Das Polizeiorganisationsgesetz (POG; LS 551.1) sieht vor, dass die Kantonspolizei mit Polizeistellen und Behörden anderer Kantone, des Bundes und des Auslandes zusammenarbeitet, wobei die Zusammenarbeit unter anderem die Mitwirkung bei gemeinsamen Einsätzen und Ermittlungen umfasst (§ 29 POG). Nach § 34 POG ist die Polizei zudem befugt, Daten zu bearbeiten und dazu geeignete Datenbearbeitungssysteme zu betreiben. Das Polizeigesetz (PolG; LS 550.1) hält in § 52 Abs. 2 fest, dass die Polizei besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeiten kann, und regelt in § 54 die Weitergabe von Personendaten. § 35 Abs. 1 lit. c POG überträgt dem Regierungsrat die Aufgabe, zur polizeilichen Bearbeitung von Daten, zum Betreiben von entsprechenden Daten-systemen und zum Daten- und Informationsaustausch mit anderen Polizeistellen und Behörden die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Das computergestützte Analysesystem ViCLAS verarbeitet kantonsübergreifend bestehende Ermittlungsdaten aus kommunalen und kantonalen polizeilichen Untersuchungen im Bereich der seriellen Gewalt- und Sexualkriminalität und analysiert sie. Somit ist der Regierungsrat zuständig für den Beitritt zum ViCLAS-Konkordat.

Kantonaler Regelungsbedarf

Die Vereinbarung ist insoweit rechtsetzend, als sie der Rechtsvereinheitlichung dient. In diesem Umfang bedarf sie keiner Überführung ins innerkantonale Recht. Einzelne Bestimmungen sind mittelbar rechtsetzend und erfordern innerkantonale Ausführungsbestimmungen.

1. Aussenstelle gemäss Art. 5 Abs. 2 des ViCLAS-Konkordats

Die Kantonspolizei Bern gewährleistet den Betrieb von ViCLAS und wirkt als Zentralstelle. Sie wird im Betrieb durch fünf regionale Aussenstellen unterstützt. Diese werden gemäss Art. 5 Abs. 2 des Konkordats durch je einen Vertreterkanton der bestehenden Polizeikonkordate sowie die Kantons- oder Stadtpolizei Zürich besetzt. Die Aussenstellen sind für die Bearbeitung und Analyse der Fälle der ihnen zugeordneten Kantone zuständig. Im Kanton Zürich wird die Kantonspolizei Zürich als Aussenstelle gemäss Art. 5 Abs. 2 des ViCLAS-Konkordats bezeichnet. Sie hatte diese Funktion bereits im Rahmen des Pilotbetriebs inne. Die Dateneingabe ins ViCLAS-System erfolgt durch einen Mitarbeitenden der Kantonspolizei Zürich und durch dessen Stellvertreter. Nur diese beiden Mitarbeitenden haben Zugriff auf das ViCLAS-System.

2. Koordinatoren gemäss Art. 5 Abs. 3 des ViCLAS-Konkordats

Im Hinblick auf den erforderlichen Informationsaustausch mit der Aussenstelle bzw. der Zentralstelle hat jeder Kanton zwei Koordinatorinnen oder Koordinatoren zu bestimmen (Art. 5 Abs. 3 des ViCLAS-Konkordats). Ihre Aufgabe besteht darin, ViCLAS-relevante Fälle der Aussenstelle zur Kenntnis zu bringen und gegebenenfalls den Kontakt zur jeweiligen Sachbearbeiterin oder zum jeweiligen Sachbearbeiter zu vermitteln bzw. die Fallakten – ohne Bearbeitung – in Kopie zu übermitteln. Die Funktion der Koordinatorinnen und Koordinatoren ist insbesondere in den Kantonen zwingend erforderlich, in denen mehrere Kantone einer Aussenstelle angeschlossen sind, da von diesen Aussenstellen nicht auf die polizeilichen Informationssysteme der angeschlossenen Kantone zugegriffen werden kann. Im Kanton Zürich, der eine Aussenstelle nur für den Kanton Zürich betreibt, sollen die Koordinatorinnen und Koordinatoren von der Kantonspolizei Zürich bezeichnet werden können.

3. Bezeichnung der gerichtlichen Instanz gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b des ViCLAS-Konkordats

Art. 13 Abs. 1 Bst. b des ViCLAS-Konkordats sieht vor, dass die allgemeine Datenaufbewahrungsfrist von 40 Jahren in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr verlängert werden kann. Vorgesehen sind Verlängerungen um jeweils fünf Jahre. Zuständig für den Verlängerungsentscheid ist die nach kantonalem Recht zuständige richterliche Behörde.

Andere Kantone haben – soweit sie bereits eine richterliche Instanz bezeichnet haben – das Zwangsmassnahmengericht, das mit der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung geschaffen wird, mit dieser Aufgabe betraut. Dieses Gericht befasst sich mit Verfahrensfragen wie der Anordnung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft und der Genehmigung weiterer Zwangsmassnahmen. Das Delikt selbst beurteilt es nicht. Die Verlängerung der Aufbewahrungsfrist ist ebenfalls eine Verfahrensfrage und passt daher zum sonstigen Aufgabenbereich des Zwangsmassnahmengerichts. Entsprechend soll das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG; das am 1. Januar 2011 in Kraft tritt) ergänzt werden mit einem neuen §33a. Dieser könnte sinngemäss lauten: «Das Einzelgericht ist zuständig für die Verlängerung der Lösungsfrist in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b ViCLAS-Konkordat.»

Die Datenaufbewahrungsfrist beträgt grundsätzlich 40 Jahre. Eine Verlängerung dieser Datenaufbewahrungsfrist zeigt somit erst in einigen Jahren Auswirkungen. Für die Betroffenen hat es keine negativen Folgen, wenn die Instanz, die für die Verlängerung der Datenaufbewahrungsfrist zuständig ist, nicht sofort bezeichnet wird. Deshalb wird

darauf verzichtet, im jetzigen Zeitpunkt mit einer Revision des GOG die zuständige Stelle zu bezeichnen. Diese Ergänzung des GOG soll in die nächste anstehende Revision des GOG einbezogen werden.

4. Festlegen von Meldepflichten

Zudem muss das kantonale Recht festlegen, wer im Kanton die nötigen Meldungen der löschungspflichtigen Daten (Freispruch oder wenn der Verdacht endgültig ausgeräumt ist; Art. 13 Abs. 1 lit. e in Verbindung mit Art. 13 Abs. 3 des ViCLAS-Konkordats) und Unterbrechungen der Löschfrist erstattet (Vollzug einer Freiheitsstrafe oder Massnahme; Art. 13 Abs. 1 Bst. d in Verbindung mit Art. 13 Abs. 3 des ViCLAS-Konkordats).

Im Rahmen des Gesetzes über die Anpassung der kantonalen Behördenorganisation und des kantonalen Prozessrechts in Zivil- und Strafsachen an die neuen Prozessgesetze des Bundes vom 10. Mai 2010 ist ein neuer § 34a POG erlassen worden (noch nicht in Kraft). Dieser legt fest, dass die Strafbehörden der Polizei zur Nachführung der polizeilichen Datenbearbeitungssysteme Freisprüche sowie Einstellungen und Nichtanhandnahmen von Strafverfahren innert 14 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft mitteilen. Damit ist die in Art. 13 Abs. 1 Bst. e des ViCLAS-Konkordats vorgesehene Meldepflicht von Freisprüchen und wenn der Verdacht endgültig ausgeräumt ist, erfasst.

Somit muss noch geregelt werden, wer zuständig ist für die Meldung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder Massnahme gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. d in Verbindung mit Art. 13 Abs. 3 des ViCLAS-Konkordats. Diese Meldepflicht soll analog § 34a POG im POG festgelegt werden. Die Vollzugsbehörden im Erwachsenen- und Jugendstrafbereich sollen jedoch nicht in jedem Vollzugsverfahren prüfen müssen, ob es sich um einen für die ViCLAS-Datenbank bedeutsamen Fall handelt. Deshalb ist vorgesehen, dass die Polizei den Vollzugsbehörden die Personen, deren Daten in die ViCLAS-Datenbank aufgenommen werden, mit einem Formular meldet. Die Vollzugsbehörde trägt den Antritt der Freiheitsstrafe oder der Unterbringung auf dem Formular ein und retourniert dieses an die Polizei. Zweckmässigerweise wird seitens der Vollzugsbehörde eine zentrale Ansprechstelle für die Polizei für dieses Meldeverfahren bezeichnet. Ein § 34b (Nachführung des ViCLAS-Systems) könnte wie folgt lauten: «Die Polizei meldet der für den Justizvollzug zuständigen Direktion die Personen, deren Daten aus einem Straf- oder Vollzugsverfahren in die ViCLAS-Datenbank aufgenommen werden. Die für den Justizvollzug zuständige Direktion teilt der Polizei zur Nachführung des ViCLAS-Systems den Vollzug von Freiheitsstrafen oder stationären Massnahmen dieser Personen innert 14 Tagen nach Antritt der Freiheitsstrafe oder Massnahme mit.»

Die Erfassung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder Massnahme hat zur Folge, dass die Frist von 40 Jahren, während der die Daten im System gespeichert bleiben, während der Dauer des Vollzugs stillsteht und damit um die Dauer des Vollzugs verlängert wird. Da sich die Erfassung dieser Daten somit erst in einigen Jahren auswirkt und es für die Betroffenen keine negativen Auswirkungen hat, wenn diese Daten nicht sofort erfasst werden, wird auch hier darauf verzichtet, diese Meldepflicht sofort festzusetzen. Sie soll hingegen in die nächste anstehende Revision des POG einbezogen werden.

Zusätzlich soll bei einer künftigen Revision der Verordnung über das Polizeiinformationssystem POLIS (POLIS-Verordnung; LS 551.103) die Systembeschreibung in § 4 Abs. 2 dahingehend ergänzt werden, dass POLIS auch dem Zweck der Datenübermittlung ins interkantonale System ViCLAS dient. Es könnte in § 4 Abs. 2 der POLIS-Verordnung ein neuer Buchstabe zwischen die Buchstaben g und h eingefügt werden, der wie folgt lautet: «Datenübermittlung ins interkantonale System ViCLAS».

Weitere Regelungen im kantonalen Recht sind nicht nötig. Insbesondere die Bestimmungen betreffend Datenschutz sind bereits im Konkordat festgelegt.

Finanzielle Auswirkungen

Die Kantonspolizei Bern trägt sämtliche aus dem Betrieb der Zentralstelle resultierenden Personal- und Infrastrukturkosten. Die übrigen Kosten des ViCLAS-Systems teilen die Kantone entsprechend ihrer Bevölkerungszahlen unter sich auf. Die Kantonspolizei Zürich trägt die Betriebs- und Investitionskosten der Zürcher Aussenstelle. Diese bestehen aus einem Arbeitsplatz und einer bereits bestehenden Vollzeitstelle. Der Anteil des Kantons Zürich an den jährlichen Lizenzkosten beträgt rund 6500 Franken. Vom Lenkungsausschuss beschlossene Ausgaben für systembedingte Erneuerungen und Anschaffungen werden auf die Vereinbarungspartner proportional zur Einwohnerzahl aufgeteilt.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Kanton Zürich tritt der Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat) per sofort bei.

II. Die Kantonspolizei Zürich wird als Aussenstelle gemäss Art. 5 Abs. 2 des ViCLAS-Konkordats bezeichnet. Sie bezeichnet die zwei Koordinatorinnen und Koordinatoren gemäss Art. 5 Abs. 3 des ViCLAS-Konkordats.

III. Veröffentlichung von Dispositiv I und II sowie der Vereinbarung in der Gesetzessammlung.

IV. Schreiben an die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (Zustelladresse: Generalsekretariat KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3000 Bern 7):

Wir teilen Ihnen mit, dass wir am 24. November 2011 den Beitritt per sofort des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat) beschlossen haben. Die Funktion der Aussenstelle gemäss Art. 5 Abs. 2 des ViCLAS-Konkordats wird von der Kantonspolizei Zürich wahrgenommen. Diese bezeichnet die zwei Koordinatorinnen oder Koordinatoren gemäss Art. 5 Abs. 3 des ViCLAS-Konkordats.

V. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern sowie an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi