



Botschaft 2018-DSJ-93

18. Juni 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Kündigung der Interkantonalen Vereinbarung (bzw. des Konkordats) über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat)

Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes zur Kündigung der Interkantonalen Vereinbarung (bzw. Konkordat) vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat).

1. Einleitung

Das Analyseinstrument ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) soll die Aufklärung serieller Straftaten gegen die physische und sexuelle Integrität ermöglichen. Mit dem System sollen von den Kantonen gesammelte Polizeidaten bearbeitet, Übereinstimmungen festgestellt und die Fälle nach dem Aspekt des Tatvorgehens untersucht werden. Die Analyse beruht auf der Herstellung von Tatmodellen und auf den Verhaltensmerkmalen der entsprechenden Täter.

Der Nutzen von ViCLAS wird seit mehreren Jahren angezweifelt bzw. die Westschweizer Kantone haben die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) um eine Analyse der ViCLAS-Resultate gebeten. Da die KKJPD eine stichhaltige Antwort bisher schuldig blieb, hat die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) am 29. März 2018 die Kündigung des Konkordats beschlossen.

Die Vorentwürfe von Gesetz und Botschaft wurden bei den betroffenen Stellen in eine interne Vernehmlassung gegeben (Art. 32 des Reglements über die Ausarbeitung der Erlasse, AER; SGF 122.0.21), d.h. bei der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft und der Finanzverwaltung sowie beim Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe und beim Amt für Gesetzgebung. In der Vernehmlassung wurden keine besonderen Bemerkungen gemacht. Alle angehörten Stellen haben die Kündigung des ViCLAS-Konkordats befürwortet.

2. Historischer Rückblick

Das von der kanadischen Royal Canadian Mounted Police (RCMP) entwickelte System ViCLAS wurde in der Schweiz zunächst vom Kanton Bern eingeführt, bevor alle übrigen Schweizer Kantone – mit Ausnahme des Kantons Waadt – folgten, indem sie der Interkantonalen Vereinbarung (bzw.

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

Am 7. September 2010 stimmte der Freiburger Grosse Rat dem Beitritt zum ViCLAS-Konkordat einstimmig zu. Das Beitrittsgesetz (ASF 2010_090) wurde vom Staatsrat am 29. Oktober 2010 promulgiert und trat am 1. Dezember 2010 in Kraft.

Im Jahr 2017 beantragte die LKJPD bei der KKJPD eine Überprüfung der Nutzung, Wirksamkeit und Kosten des Systems ViCLAS. Der Antrag stützte sich auf die ungenügende Erfolgsbilanz von ViCLAS, welche die Polizeikommandanten der Romandie gezogen hatten (s. Kapitel 4 unten).

3. Aktuelle Organisation von ViCLAS

In operativer Hinsicht gewährleistet die Kantonspolizei Bern den Betrieb von ViCLAS und amtiert als Zentralstelle. Sie wird im Betrieb durch fünf regionale Aussenstellen unterstützt, die durch je einen Vertreterkanton der bestehenden Polizeikonkordate besetzt sind. Aktuell handelt es sich dabei um die Kantone Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Zürich und Luzern. Die Aussenstellen sind für die Bearbeitung und Analyse der Fälle der ihnen zugeordneten Kantone zuständig.

Zurzeit sind zwei Beamte der Kantonspolizei aus dem ordentlichen Bestand der Polizeibeamtinnen und -beamten mit dieser Aufgabe betraut. Sie sind als Aussenstelle für die Koordination zuständig. Der Kanton Freiburg erhält dafür nach einem Verteilschlüssel (s. Kapitel 5 unten) eine finanzielle Entschädigung der anderen Westschweizer Kantone (mit Ausnahme der Waadt) und des Tessins.

4. Nutzen von ViCLAS umstritten

Die Vorwürfe gegen ViCLAS betreffen insbesondere seine geringe Effizienz bei der Aufklärung von seriellen Sexualstraftaten, obwohl die Anwendung ursprünglich genau dafür gedacht war. Trotz wiederholter Anfragen lieferte ViCLAS (Schweiz) nie konsolidierte Daten zur Zahl der Aufklärungserfolge der letzten Jahre (pro Jahr oder insgesamt).

Folgende Punkte werden bei ViCLAS bemängelt:

- > Die Fallerfassung ist zeitraubend, was Kontrollen und Suchabfragen komplex macht (zahlreiche auszufüllende Felder, die 150 Variablen ergeben);
- > Die Kosten von ViCLAS sind gemessen am Ertrag viel zu hoch (Verhältnis zwischen investierter Zeit und erzielten Erfolgen). Die Investitionsrendite wird als gering beurteilt und lässt Zweifel an der Wirksamkeit des Systems aufkommen;
- > Mit anderen Datenbanken lassen sich ebenfalls Zusammenhänge zwischen Straftaten erkennen (Spur-Spur/Spur-Täter) und zwar im Rahmen der Methoden zur Auswertung physischer Indizien (Fingerabdrücke, biologische Spuren, DNA-Spuren oder Schuhabdrücke);
- > Bisher hat ViCLAS nur die Aufklärung geringfügiger Straftaten gegen die sexuelle Integrität erlaubt (z. B. bei Exhibitionismus oder sexuelle Handlungen), die mit klassischen Ermittlungsmethoden nicht aufgeklärt worden wären;
- > Verglichen mit anderen europäischen Ländern ist das Potenzial der Herstellung von Zusammenhängen zwischen schweren Sexualstraftaten (Vergewaltigung und/oder besonders skrupellose Tötung) in der Schweiz aufgrund der kleinen Bevölkerung und Fläche geringer.

Der mangelnde Nutzen des Systems ViCLAS und die mangelnde Transparenz bei der Übermittlung von Resultaten wurden in einer Dissertation des Instituts für Kriminalwissenschaften der Universität Lausanne behandelt. Diese zeigt auf, dass das System ViCLAS an einem signifikanten Effizienz-mangel leidet und dass für eine Steigerung seiner Leistungsfähigkeit strukturelle Änderungen notwendig wären.

5. Folgen

Aus betrieblicher Sicht ist die Kündigung des Konkordats und die Aufgabe des Systems ViCLAS durch die Kantone der lateinischen Schweiz und den Kanton Freiburg sicher tragbar. Einerseits braucht der geringe Beitrag von ViCLAS zur Aufklärung von Straftaten nicht mehr aufgezeigt zu werden. Andererseits ist mit der Entwicklung der Informationsplattform PICAR (Plateforme d'information pour l'analyse et le renseignement) bereits eine Ersatzlösung in Planung. PICAR wird zurzeit bereits zur Zufriedenheit der gerichtlichen Koordinationsorgane der Westschweiz und des interkantonalen Koordinationsorgans CICOP eingesetzt.

In organisatorischer Hinsicht können die beiden Polizeibeamten, die zurzeit die Aufgaben der ViCLAS-Aussenstelle erfüllen, nutzbringend wieder andere Funktionen bei der Kantonspolizei übernehmen, da sie ja bereits im Personalbestand der Kantonspolizei einberechnet sind.

In finanzieller Hinsicht bedeutet der Austritt des Kantons Freiburg eine Einsparung von Fr. 34 152.45 (Freiburger Anteil gemäss Verteilschlüssel (Bevölkerung)) und einen Verlust von Fr. 191 250.– (Beiträge der anderen Kantone für die Aufgaben, die der Kanton Freiburg als Aussenstelle erfüllt). Insgesamt beträgt der Ertragsausfall Fr. 157 097.55. Dieser Verlust ist allerdings unvermeidlich, weil die übrigen Kantone der lateinischen Schweiz in der Sitzung der LKJPD vom 29. März 2018 grundsätzlich ihren Austritt aus dem ViCLAS-Konkordat beschlossen haben. Demnach werden sie ihre Beiträge an den Kanton Freiburg unabhängig von dessen eigener Entscheidung einstellen.

Die Kündigung der Interkantonalen Vereinbarung (bzw. Konkordat) vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) hat keine Neuausgaben und keine Anstellung von neuem Personal zur Folge. Sie hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Weiter ergeben sich keine Änderungen im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung. Die Kündigung bereitet auch keinerlei Probleme bezüglich der Vereinbarkeit mit Bundesrecht und Europarecht.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Aufgrund dieser Ausführungen lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, den ihm vorgelegten Gesetzesentwurf zu verabschieden.