

An den Landrat

---

Glarus, 2. Dezember 2010

- A. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat)**  
**B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte den Bericht des Regierungsrates vom 26. Oktober 2010 in obgenannter Sache an ihrer Sitzung vom 2. Dezember 2010 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Fridolin Hunold, lic. iur., Glarus, Präsident

Mitglieder: LR Dr. Matthias Auer, Netstal, Vizepräsident  
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen  
LRP Richard Lendi, Mollis  
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen  
LR Marco Hodel, Glarus  
LR Karl Mächler, Ennenda  
LR Alfred Hefti, Mollis  
LR Hans Peter Aschwanden, Haslen (Ersatzmitglied)

LR Hans Peter Aschwanden ersetzte den noch nicht vereidigten LR Siegfried Noser, Oberurnen.

An der Sitzung nahmen sodann mit beratender Stimme weiter teil:

Landesstatthalter Dr. Andrea Bettiga und Departementssekretär lic. iur. Arpad Baranyi.

Das Sitzungsprotokoll wurde von Barbara Zweifel, Departement Sicherheit und Justiz, geführt.

Für die Bearbeitung stand der Kommission folgende Unterlage zur Verfügung:

- Bericht des Regierungsrates vom 26. Oktober 2010 (inkl. Beitrittsbeschluss).

## 1. Allgemeine Bemerkungen

Die Vorlage besteht aus zwei Teilen. In Buchstabe A findet sich der eigentliche Beitrittsbeschluss zum ViCLAS-Konkordat, während unter Buchstabe B die wenigen sich hieraus ergebenden Änderungen des Polizeigesetzes vorgenommen werden.

Mit dem ViCLAS-Konkordat vereinbaren die Kantone zur Bekämpfung von seriellen Gewalt- und Sexualdelikten den gemeinsamen Betrieb eines Computersystems. ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) ist in der Lage, Muster von Straftaten und Verhaltensmerkmale von Tätern zu analysieren und auszuwerten. Es bietet eine von einer Zentralstelle verwaltete Datenbank für polizeiliche Ermittlungen mit Profilerstellungsmöglichkeit. Während der seit dem Jahre 2003 laufenden Probephase ist der Nutzen von ViCLAS schon verschiedentlich unter Beweis gestellt worden. Im Herkunftsland Kanada und in verschiedenen europäischen Ländern (Deutschland, Österreich, Frankreich etc.) wird ViCLAS ebenfalls mit Erfolg eingesetzt.

Es muss unterschieden werden zwischen der Datenbankabfrage und dem Einfügen von Daten in die ViCLAS-Datenbank. Die Datenbankabfrage kann bei polizeilichen Ermittlungen helfen. So kann der ermittelnde Polizist, z.B. wenn es um die Aufklärung eines Sexualdeliktes geht, über den kantonalen Koordinator bei der Aussentselle die speziellen Tatumstände melden und die Datenbank daraufhin abfragen lassen, ob diese Tatumstände z.B. schon einmal so oder ähnlich vorgekommen sind, was ein wichtiger Hinweis auf dem Weg zum Täter sein kann.

Damit die Datenbankabfrage Erfolg versprechend ist, müssen aber natürlich auch Daten in die ViCLAS-Datenbank eingefügt werden. Darum verpflichten sich die Kantone alle "ViCLAS-relevanten Daten" zu melden (Art. 6 Abs. 2 des Konkordats).

Durch den Kanton Glarus erfolgten seit dem Jahr 2003 bisher keine Datenbankabfragen. In die Datenbank eingefügt wurden rund 35 Datensätze aus dem Kanton Glarus, wovon in diesem Jahr erst deren zwei.

Das Konkordat bringt auch Nachteile mit sich, insbesondere hinsichtlich des Schutzes vor der Sammlung und Bearbeitung persönlicher Daten durch den Staat. So sind die Kantone – wie soeben erwähnt – im Falle eines Beitritts verpflichtet, sämtliche "ViCLAS-relevanten Daten" zwecks Einfügung in die ViCLAS-Datenbank zu melden. Was ViCLAS-relevante Daten sind, ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2 des Konkordats: *"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 ..."*. Der Bereich der Verhaltensweisen oder Umstände, die gemeldet werden müssen, ist also relativ weit gefasst. So wird, wie in den detaillierten Erläuterungen der KKJPD auf Seite 4 zu lesen ist, zum Beispiel auch ein Unterwäschdiebstahl erfasst, weil eine solche fetischistisch motivierte Tat eskalieren könne. Neben eigentlichen Straftaten und möglichen Vorbereitungs-handlungen hierzu können zudem auch schon solche Verhaltensweisen erfasst werden, die einen speziellen sexuellen Beweggrund aufweisen (z.B. Voyeurismus), aber nicht strafbar sind. Ausserdem muss darauf hingewiesen werden, dass jeweils auch die "Angaben über die Opfer und deren Lebenssituation" erfasst werden (Art. 4 Abs. 2 lit. b), die nur auf Gesuch hin anonymisiert oder gelöscht werden (Art. 13 Abs. 2). Nicht unproblematisch ist auch, dass schon bei hinreichendem Tatverdacht die Verhaltensweisen/Tatumstände, wenn sie denn ViCLAS-relevant sind, gemeldet werden müssen, es ist also nicht etwa ein Urteil nötig (Art. 4 Abs. 3). Zudem werden die Daten für eine sehr lange Zeit gespeichert (40 Jahre, Art. 13 Abs. 1 lit. a).

Das Konkordat sieht allerdings Datenschutzinstrumente vor, wie z.B. die Möglichkeit, die Daten unter Umständen löschen zu lassen (Art. 13) und ein Akteneinsichtsrecht wahrzunehmen (Art. 10). Ausserdem haben schweizweit insgesamt nur 15 Personen Einblick in die ViCLAS-Datenbank. Die ermittelnden Polizisten können die Datenbankabfrage nicht selbst vornehmen, sondern müssen sich an einen der beiden Koordinatoren des Kantons wenden,

der mit der betreffenden Aussenstelle (für unseren Kanton wäre die Aussenstelle im Kanton SG zuständig) um eine Datenbankabfrage ersucht. Damit haben nur wenige Personen Einblick in die sensiblen ViCLAS-Daten.

Juristisch wurde das Konkordat durch die Vereinigung „Die Schweizerischen Datenschutzbeauftragten“ geprüft und als mit den Prinzipien des Datenschutzes vereinbar erklärt. Es geht hier denn auch nicht um eine rechtliche, sondern um eine politische Datenschutzfrage.

Zentral ist somit die Abwägung zwischen den Interessen des Datenschutzes und der Verhinderung sowie der Aufklärung von Gewaltdelikten.

Der Regierungsrat kommt in seinem Bericht diesbezüglich zum Schluss, dass der wirksame Schutz der Gesellschaft vor Gewaltverbrechern die mit dem Beitritt zum ViCLAS-Konkordat einhergehenden Eingriffe in den Datenschutz deutlich rechtfertigen. Entsprechend wird von ihm der Beitritt zum ViCLAS-Konkordat befürwortet. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass im Bericht des Regierungsrates auf Seite 2, im 5. Absatz zu lesen ist, „nur schwere Straftaten“ würden erfasst. Das trifft, wie oben erläutert, gerade nicht zu. Es werden auch leichtere Delikte (z.B. eben ein Unterwäschediebstahl) und sogar auch nicht strafbares Verhalten mit speziellem sexuellem Beweggrund in die Datenbank aufgenommen. Zudem werden auch Daten über die Opfer erfasst. Im Memorial sollte das erwähnt werden. Landesstatthalter Dr. Bettiga und Departementssekretär Baranyi haben darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um ein redaktionelles Versehen handelt und dass man bei der Güterabwägung nicht die falsche Vorstellung hatte, es würden nur schwere Straftaten erfasst, sondern man sich des Fehlers bewusst war. Die Interessenabwägung spreche denn auch klar für den Beitritt zum Konkordat. Es müsse das Mögliche getan werden, um Gewaltdelikte zu verhindern. ViCLAS sei ein nützliches Hilfsmittel hierfür und werde international mit Erfolg eingesetzt. Die Datenerfassung betreffe zudem nur eine kleine Gruppe.

Da es sich um ein Konkordat handelt, kann einzig über die Beteiligung des Kantons an der Vereinbarung entschieden werden. Kommission, Landrat und Landsgemeinde haben nur die Befugnis, über einen Beitritt zu debattieren bzw. zu entscheiden. Ein Abänderungsrecht, insbesondere bezüglich einzelner Artikel, besteht nicht.

## **2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

### ***A. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat)***

#### *Art. 1*

Ein Kommissionsmitglied rief im Zusammenhang mit Art. 1 des Konkordats (Gegenstand und Zweck) in Erinnerung, dass regelmässig davon ausgegangen werde, selber sei man von solchen Personendatenbanken nicht direkt betroffen. Entsprechend stehe der Bürger erfahrungsgemäss solchen Instrumenten auch grundsätzlich offen gegenüber. Dies, obschon es in einem gewissen Mass zu einem Eingriff in die Persönlichkeitsrechte komme. Die Wirksamkeit von ViCLAS sei unbestritten. Dieses erleichtere mit Sicherheit die polizeilichen Ermittlungen. Es werde dem Staat hier aber auch ein weiteres Instrument in die Hand gegeben, mit dem in die persönliche Freiheit des Bürgers eingegriffen werden könne. Sofern ViCLAS vernünftig benutzt werde, stellten sich keine Probleme. Dem Konkordat sei daher im Interesse der Sicherheit bzw. des besseren Schutzes vor Gewaltverbrechen beizutreten.

Hinsichtlich der demokratischen Legitimation von Konkordaten an sich wurde darauf hingewiesen, dass solche wohl kaum je zustande kommen würden, wenn die Möglichkeit bestünde, Abänderungen vorzunehmen. Die Einschränkung, bloss über Beitritt oder Nichtbeitritt entscheiden zu können, gelte es deshalb um der Sache willen hinzunehmen, sofern diese

überzeuge. Überzeuge das Konkordat in der Sache nicht, habe man ja die Möglichkeit, dem Konkordat nicht beizutreten.

#### *Art. 3*

Hier wurde darauf hingewiesen, dass zwar viele Verhaltensweisen als ViCLAS-relevant erklärt würden, dies aber auch sinnvoll sei. Vor allem auch im Zusammenhang mit Personen, die kleine Kinder verdächtig ansprechen (Art. 3 Abs. 2 lit. d). Gerade von im Schulbetrieb tätigen Personen bekomme man hier viel mit. Bei Personen, die verdächtig Kinder ansprechen, bestehe ein ernstzunehmendes Potential, dass sie eines Tages die Kinder nicht mehr "nur" ansprechen würden. ViCLAS sei hier darum besonders wichtig, vor allem auch weil die Täter oft aus anderen Kantonen kommen würden und in mehreren Kantonen aktiv würden. Zwar sei die Datenschutzproblematik nicht abzustreiten, wenn man aber einen guten Schutz – gerade auch von Kindern – wolle, unumgänglich.

#### *Art. 5*

Es wurde die Frage nach der Kontrolle der immerhin 15 Personen aufgeworfen, von denen die Datenbank in der Zentralstelle in Bern und den Aussenstellen in den Kantonen Freiburg, Solothurn, Luzern und St. Gallen betreut wird. Seitens des Departements kam die Erklärung, dass diese einerseits innerhalb der Polizeikorps durch die übergeordneten Stellen zu geschehen hat und andererseits übergreifend durch die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) erfolgt. Schliesslich kann auch die gesamtschweizerische Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) Einfluss nehmen (Art. 5 Abs. 4). Die Aufsicht ist ausreichend geregelt und darf damit als gewährleistet angesehen werden. Der Umstand, dass die Betreuung des Systems bzw. der Zugriff auf dieses auf 15 Personen beschränkt ist, erweist sich zudem als Vorteil. Der Kreis der Berechtigten ist so auf eine überschaubare Zahl von Personen eingegrenzt.

#### *Art. 13, Art. 21*

Ein Kommissionsmitglied verlangte hinsichtlich Art. 13 und 21 des Konkordats (Löschung von Daten und Übergangsbestimmungen) Auskunft darüber, wann die Aufbewahrungsfrist von 40 Jahren für die im Konkordat vorgesehene Rückerfassung von Daten zu laufen beginne und wer für eine allfällige Verlängerung derselben zuständig sei. Das Departement erklärte, dass die Frist für solche Daten auf deren Erhebung zurückbezogen wird. Sie beginnt also nicht erst mit deren Erfassung im System. Eine Rückerfassung ist für 32 Jahre bis 1978 möglich, jedoch nur für Tötungsdelikte. Die Verlängerung der Aufbewahrungsfrist hat auf Antrag der Zentralstelle in Bern durch eine richterliche Behörde zu erfolgen. Im Kanton Glarus ist hierfür der Zwangsmassnahmenrichter vorgesehen. Die Frage einer Verlängerung der Aufbewahrungsfrist stellt sich somit frühestens in 8 Jahren. Im Kanton Glarus dürften derartige Fälle aber sehr spärlich auftreten.

Auf die Frage zu den bescheidenen Lizenzkosten von 200 Franken (Ziffer 7 des Berichts des Regierungsrates) hin, wurde erklärt, dass die Lizenzkosten von insgesamt rund 38'000 Franken auf alle Kantone gemäss ihrer Bevölkerungszahl verteilt werden. Eine Lizenz für die Benutzung von ViCLAS ist nur für die 15 berechtigten Personen der Zentral- und Aussenstellen erforderlich. Dies ist der Grund für die nicht besonders hohen Kosten in diesem Bereich. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass von der KKJPD zwischenzeitlich für den Kanton Glarus eine Korrektur hinsichtlich der Kosten erfolgt ist. Neu gilt es, mit 188 Franken bei den Lizenzkosten und 8'781 Franken bei den Personalkosten zu rechnen. Insgesamt kostet die Beteiligung an ViCLAS somit rund 9'000 Franken im Jahr und nicht wie im Bericht auf Seite 7 erwähnt 13'000 Franken. Gegenüber dem Aufwand während der bisherigen Pilotphase stellt dies eine Erhöhung von Fr. 3'000 dar, was mit zusätzlichen Kosten im Bereich Informatik und Personal zusammenhängt.

Zum Konkordat bzw. zu dessen Text und dem erläuternden Bericht wurden im Rahmen der Detailberatungen durch die Kommissionsmitglieder keine weiteren Fragen bzw. Einwendungen mehr vorgebracht.

### **3. Fazit, Beschlussfassung**

Der Kommission sieht es als ihre Aufgabe, dem Landrat (und der Landsgemeinde) die mit dem Konkordat verbundene Datenschutzproblematik offenzulegen (siehe vor allem oben Ziffer 1). Die Kommission war sich nach eingehend geführter Diskussion im Ergebnis aber einig, dass die mit dem ViCLAS-Konkordat verfolgte Zwecksetzung, nämlich die Bevölkerung besser vor Gewaltverbrechen zu schützen, über die Datenschutzbedenken zu stellen ist.

*Die Kommission beschloss hierauf einstimmig, dem Antrag des Regierungsrates zu folgen und beantragt, der Landsgemeinde den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) zu beantragen.*

### **B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus**

Zu den Änderungen des Polizeigesetzes des Kantons Glarus wurde von den Kommissionsmitgliedern das Wort nicht ergriffen.

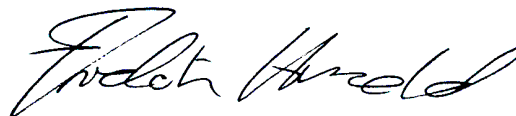
Die zum Schluss der Beratung durchgeführte *Schlussabstimmung* ergab ebenfalls ein einstimmiges Resultat.

### **4. Antrag**

*Die Kommission beantragt einstimmig, der Landsgemeinde den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) zu beantragen sowie der Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission  
Recht, Sicherheit und Justiz**



*Fridolin Hunold, Glarus*  
Kommissionspräsident