

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 erfassten 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 *kantonomer* 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 (O., B. und H.) 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 getätigt. Es bildet aber die Grundlage für das Erkennen von Zusammenhängen zwischen Tat und Täterschaft sowie zwischen mehreren Taten, lässt dadurch Rückschlüsse auf Deliktsserien 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 ‚niederschweligen‘ 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 die-

sen 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 einzuengen, 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 übernationale. 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)

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

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).

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 Analysesystem 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 befassenen 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 Einschränkungen - allenfalls entgegen dem wahren Sachverhalt und mit der Pflicht

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

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.

Löschung von Daten (Artikel 13)

In ViCLAS werden standardmässig Revokationsdaten gespeichert. Automatisch zur Löschung vorgeschlagen werden diejenigen Datensätze, bei denen das Revokationsdatum erreicht wird. Die damit erforderliche zwingende Löschung 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 Tatbeteiligter (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 Verhaltensaussdrucksformen (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 Ana-

lysesystem 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 Löschrfristen 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 Anfang 2008: 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. Löschrfristen braucht.

Mit dieser Löschrfrist 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 kantonale 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 Lösungsverfahren 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 vollumfänglich 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 Analysesystem 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.

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 Um-

⁸ BSG-Nummer derzeit noch nicht bekannt

stände wie beim Fall A. (Tötungsdelikt), 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 B. (Tötungsdelikt) und G. (Verstösse im Hafturlaub) haben aufgezeigt, wie wichtig die rückwirkende Erfassung der Vortaten dieser Täter mit ViCLAS war. Aktuelle Fälle wie bspw. K. (Tötungsdelikt) 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. Unbestrittenermassen 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).

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).

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

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).