

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Polizeikonkordat Nordwestschweiz
c/o Kantonspolizei Basel-Stadt
Spiegelgasse 6
4001 Basel

19. Februar 2019

Vernehmlassung "Vereinbarung Datenaustausch zur Kriminalitätsbekämpfung"

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2018 haben Sie uns eingeladen, zur "Vereinbarung Datenaustausch zur Kriminalitätsbekämpfung" Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Vorbemerkungen

Zur wirkungsvollen Kriminalitätsbekämpfung auf dem Gebiet des Polizeikonkordats Nordwestschweiz (PKNW) erachten wir u.a. den gegenseitigen Datenaustausch auf zeitgemässer Basis als unabdingbar. Aus diesem Grund engagiert sich der Kanton Solothurn für die Erarbeitung der nötigen Rechtsgrundlage. An der Inkraftsetzung einer Vereinbarung und an der Inbetriebnahme der Analyseplattform PICAR haben wir nach wie vor ein grosses Interesse. Wir sind der Überzeugung, dass die Nutzung dieser Plattform einen wertvollen Beitrag zur Verhinderung und Klärung serieller Kriminalität, insbesondere von Einbruchdiebstählen, im Konkordatsgebiet leisten kann. Ein Umsetzungskonzept hat die Polizei Kanton Solothurn bereits erarbeitet. Nach Zustimmung des Gesetzgebers zum Beitritt des Kantons Solothurn zur Vereinbarung steht einer raschen Inbetriebnahme daher nichts entgegen. Aus verfassungsrechtlichen Überlegungen sind wir allerdings nicht gewillt, die "Vereinbarung Datenaustausch zur Kriminalitätsbekämpfung" in der vorliegenden Form (nachfolgend Vereinbarung) dem Kantonsrat zu unterbreiten. Diese Haltung wurde der Konkordatsbehörde und den Polizeikommandanten gegenüber bereits erläutert. Die für uns zentralen Kritikpunkte an der Vereinbarung wiederholen wir zusammenfassend, ergänzt mit einer Bemerkung zum Vernehmlassungsverfahren:

Entgegen den Ausführungen im Einladungsschreiben zeichnete sich erst im Verlauf der Erarbeitung des Entwurfs ab, dass sich eine ausschliesslich auf PICAR zugeschnittene Vereinbarung aufgrund der technischen Entwicklung als wenig sinnvoll erweisen würde. Dementsprechend wurde die Arbeitsgruppe mit dem Verfassen einer Rahmenvereinbarung beauftragt, welche als Rechtsgrundlage für verschiedene, selbst für heute noch nicht entwickelte Applikationen dienen sollte. Dieser Konzeptionsänderung entsprechend sind die Details für die einzelnen Applikationen in spezifischen Betriebsreglementen zu definieren. Der Kanton Solothurn begrüsst diese Konzeption ausdrücklich. Allerdings kamen Zweifel auf, ob die Vereinbarung dieser Konzeptionsänderung und den damit verbundenen erhöhten rechtlichen Anforderungen an eine Rahmenvereinbarung genügend Rechnung trägt. Zur Klärung dieser Frage haben wir frühzeitig die dafür zuständige Staatskanzlei um Stellungnahme ersucht. Diese äusserte sich kritisch zur Vereinbarung,

eine Haltung, die wir im Grundsatz teilen. Insbesondere hat eine auf die Zukunft ausgerichtete Rahmenvereinbarung, die auch als Rechtsgrundlage für noch nicht bekannte Applikationen dienen soll, klar zu regeln, welche Gremien zum Erlass der spezifischen Regelungen ermächtigt sind und in welchem Umfang ihnen diese Kompetenz übertragen wird. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der offenen, lediglich den Rahmen vorgebenden Struktur der Rahmenvereinbarung. Es handelt sich dabei um den wesentlichen Unterschied zu einer Vereinbarung über den Datenaustausch in einem einzigen, klar definierten Bereich (beispielsweise ViCLAS-Konkordat).

An der Sitzung vom 7. November 2018 hat der Kommandant der Polizei Kanton Solothurn den Polizeikommandanten des PKNW die wesentlichen Punkte der vorgebrachten Kritik inkl. Begründung erläutert und gleichzeitig einen von den Solothurner Behörden erarbeiteten Alternativvorschlag vorgestellt, welcher der Kritik unserer Staatskanzlei Rechnung trägt. Ohne vertiefte, inhaltliche Auseinandersetzung mit den Gründen unserer kritischen Haltung zur Vereinbarung und mit dem Alternativvorschlag wurde der Vorschlag, die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) als Aufsichtsgremium einzusetzen, entschieden abgelehnt. Die Gründe dafür überzeugten, weshalb der Alternativvorschlag diesbezüglich überarbeitet wurde. Innert vereinbarter Frist wurde der angepasste Alternativvorschlag am 16. November 2018 unter dem Titel "Entwurf des Kantons SO, 15.11.2018" der Konkordatsbehörde als Diskussionsgrundlage zugestellt. An der Sitzung vom 30. November 2018 wurde vereinbart, den Kantonen sowohl die Vereinbarung als auch den Alternativvorschlag vom 15. November 2018 zur Vernehmlassung zukommen zu lassen. Aus nicht bekannten Gründen wurde den Kantonen als Beilage 5: "Alternativvorschlag Kanton SO" jedoch die erste Version des Alternativvorschlags zugestellt. Davon ausgehend, dass es sich dabei um ein Missverständnis handelt, ersuchen wir um eine Auswertung der eingehenden Stellungnahmen, welche diesem Umstand gebührend Rechnung trägt und eine Ablehnung der KKPKS als Aufsichtsgremium nicht mit der Ablehnung eines Aufsichtsgremiums als solches gleichsetzt. Als Beilage stellen wir Ihnen den angepassten Alternativvorschlag vom 15. November 2018 erneut zu.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 2 (Struktur): Für den gemeinsamen Betrieb gewisser Datenbanken könnte sich der Erlass rechtsetzender Vorschriften als erforderlich erweisen. Mit einer Artikel 48 Absatz 4 BV entsprechenden Delegationsnorm kann der Notwendigkeit einer baldigen Vereinbarungsanpassung vorgebeugt werden. Im Unterschied zum Alternativvorschlag (Art. 4 Abs. 2 und Art. 7) enthält die Vereinbarung keine Delegationsnorm. Sollte der gemeinsame Betrieb einer Datenbank rechtsetzende Bestimmungen verlangen, wäre die Vereinbarung entsprechend anzupassen. Im Kanton Solothurn ist dafür der Kantonsrat zuständig. Dank der vorgesehenen Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ermöglicht der Alternativvorschlag ein sachgerechteres Vorgehen.

Zu Ziffer 2 (Organisation): Die Vereinbarung enthält zu wenig bestimmte Regelungen betreffend Organisation. Es fehlen Angaben über die Zusammensetzung des Lenkungsausschusses. Der Alternativvorschlag macht in Artikel 4 Absatz 1 einen entsprechenden Vorschlag. Bei dessen Ablehnung müsste die Vereinbarung zumindest ausführen, welches Gremium in den beteiligten Kantonen in welchem Verfahren den jeweiligen Vertreter bzw. die jeweilige Vertreterin bestimmt. Der Erlass der Betriebsreglemente wird im Alternativvorschlag (Art. 4 Abs. 2 lit. a) dem Lenkungsausschuss zugewiesen. Der Vereinbarung indessen mangelt es an der nötigen Definition der Aufgaben des Lenkungsausschusses. Darüber hinaus sieht die Verfassung des Kantons Solothurn keine Übertragung von Verwaltungsbefugnissen an eine Amtsstelle eines anderen Kantons vor. In Zusammenhang mit Konkordaten ist indessen eine Auslagerung an eine interkantonale Organisation zulässig (Art. 85 Bst. c Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986; BGS 111.1). Dementsprechend sieht Artikel 3 Absatz 1 des Alternativvorschlags ein interkantonales Aufsichtsgremium vor. Dessen Aufgabe ist die Aufsicht über die Einhaltung der Vereinbarung. Wie bereits erwähnt, erachten wir die KKPKS für diese Funktion als nicht geeignet. Der angepasste Alternativvorschlag indessen nennt zwei geeignete Vorschläge für die Zusammensetzung des interkantonalen Aufsichtsorgans: Dieses könnte sich aus je einem Regierungsmitglied der Vereinbarungspartner zusammensetzen (analog zum Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch) oder aus den Vorsteherinnen und

Vorstehern der für die Polizei zuständigen Direktionen beziehungsweise Departementen der Vereinbarungspartner (analog zum Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz). Trotz der klaren Zuständigkeitsregelung und unabhängig davon, für welche Möglichkeiten sich die Vereinbarungspartner aussprechen, bleibt die Organisation schlank. Der Feststellung des Präsidenten PKNW, wonach der Alternativvorschlag zu einem organisatorischen Überbau führe, können wir deshalb nicht zustimmen. Überdies ist die periodische Berichterstattung an die Kantonsregierung und die Evaluation der einzelnen Datenbanken für die (gemäss Art. 85 KV zwingend erforderliche) Wahrnehmung der Aufsicht des Regierungsrates unerlässlich (vgl. Art. 3 Abs. 3 Alternativvorschlag).

Zu Ziffer 5 und 6: (Finanzierung und Schlussbestimmungen): Zur Vermeidung zukünftiger Konflikte sollten die Grundzüge der finanziellen Folgen eines Austritts sowie die Haftung im Innenverhältnis in der Vereinbarung geregelt werden. Eine Regelung auf Stufe Betriebsreglement genügt nicht. Im Alternativvorschlag finden sich die entsprechenden Bestimmungen in den Artikeln 15 f. beziehungsweise in Artikel 21. Zulässig ist die Regelung der Detailbestimmungen in den Betriebsreglementen.

Zu Artikel 16: Die Vorschrift, wonach ein unabhängiges Schiedsgericht endgültig über Streitigkeiten entscheidet, ist bundesrechtswidrig. Es ist die Klageerhebung beim Bundesgericht möglich (Art. 189 Abs. 2 BV). Die Bestimmung ist im Alternativvorschlag entsprechend angepasst. Dementsprechend ist der letzte Satz des erläuternden Berichts anzupassen. Das Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit wurde aufgehoben. Die Bestimmungen zur Schiedsgerichtsbarkeit finden sich neu in der Zivilprozessordnung.

Die wesentlichen Kritikpunkte haben zur Ausarbeitung des Alternativvorschlags geführt. Diesen befürworten wir. Sollten in den konsolidierten Stellungnahmen der Kantone ähnliche Bedenken zur Vereinbarung geäussert werden und es zur entsprechenden Überarbeitung kommen, könnte auf unseren Alternativvorschlag zurückgegriffen werden. Gerade im Hinblick auf unser aller Interesse an einer möglichst raschen Inbetriebnahme der im Vordergrund stehenden Applikation erachten wir dies als sinnvolle Vorgehensweise.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Roland Fürst
Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber