

Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität; Beitritt des Kantons Solothurn

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommissionen

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage: Auftrag der Konkordatsbehörde PKNW zur Erarbeitung der Vereinbarung	5
2. Inhalt der Vereinbarung	5
2.1 Zweck, Gegenstand und Struktur der Vereinbarung	5
2.2 Organisation	6
2.3 Das Analysesystem PICAR	7
2.4 Vernehmlassungsverfahren	7
2.5 Alternativen	7
3. Verhältnis zur Planung	8
4. Auswirkungen	8
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
4.2 Vollzugsmassnahmen	8
4.3 Folgen für die Gemeinden	8
4.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit	8
5. Rechtliches	9
5.1 Rechtmässigkeit	9
5.2 Gebundene Ausgaben	9
6. Antrag	9
7. Beschlussesentwurf	11

Beilagen

- Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität vom 14. Juni 2019
- Erläuternder Bericht vom 14. Juni 2019

Kurzfassung

Die interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität (Vereinbarung) wurde, gestützt auf das Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vom 20. Januar 1995 (PKNW; BGS 511.541), erarbeitet und von der Konkordatsbehörde am 14. Juli 2019 genehmigt. Die Konkordatsbehörde hat die am PKNW beteiligten Kantone (AG, BE, BL, BS und SO) mit Schreiben vom 25. Juni 2019 eingeladen, den nötigen Gesetzgebungsprozess einzuleiten. In der Zwischenzeit wurde die Vereinbarung vom Gesetzgeber aller Konkordatskantone beschlossen (AG: 03. Dezember 2019; BS: 11. Dezember 2019; BE: 11. März 2020; BL: 28. Mai 2020). Auch weitere Kantone sowie geeignete Bundesstellen können der Vereinbarung beitreten.

Die Vereinbarung schafft die Rechtsgrundlage für die Teilnahme des Kantons Solothurn am kantonsübergreifenden Betrieb bestimmter Datenbanken im Bereich der Bekämpfung der seriellen Kriminalität. Der Legislaturplan 2021 – 2025 (SGB 0206/2021) nennt als Indikator zur Erhöhung der objektiven Sicherheit durch eine wirksame Weiterentwicklung der Kriminalitätsbekämpfung ausdrücklich den Beitritt des Kantons Solothurn zur betreffenden Vereinbarung (Ziff. B.3.3.1, S. 24). Dem Vereinbarungszweck entsprechend erlauben diese Datenbanken, die Lage der seriellen Kriminalität über die Kantongrenzen hinaus darzustellen und die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Die angemessene Nutzung geeigneter Analysesysteme leistet einen wesentlichen Beitrag zur verbesserten Bekämpfung von Serielikten. Die geltenden Gesetzgebungs- und Finanzbefugnisse sowie der Datenschutz und die Datensicherheit bleiben vollumfänglich gewahrt.

Mobile Tätergruppierungen bewegen sich über die Kantongrenzen hinweg in eigentlichen Kriminalitätsräumen. Dies trifft insbesondere auf Straftaten mit einem ausgeprägt seriellen Charakter zu, beispielsweise auf die Einbruchskriminalität. Die wirksame Bekämpfung von Serielikten umfasst die Verhinderung weiterer Straftaten sowie die Aufklärung bereits begangener Delikte. Beide Ziele können nur dann erreicht werden, wenn die Polizei rasch über die nötigen Daten verfügt, um eine Serie als solche zu erkennen und sie einer Tätergruppierung zuzuordnen. Erforderlich sind vollständige Informationen, insbesondere auch Daten ausserkantonaler Polizeikorps.

Das Analysetool PICAR dient der Bekämpfung der seriellen Einbruchskriminalität. Im Jahr 2020 haben die Kantonspolizei Aargau und die Polizei Basel-Landschaft den gemeinsamen Betrieb von PICAR aufgenommen. Dank des raschen, effizienten Informationsaustausches und einer zeitgemässen Datenauswertung sind sie in der Lage, aktuelle und umfassende Lagebilder zu erstellen und adäquate Ermittlungsansätze zu erarbeiten. Die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt hat offiziell ihre Absicht erklärt, sich am gemeinsamen Betrieb von PICAR zu beteiligen. Der Beitritt des Kantons Solothurn zur Vereinbarung ist notwendige Voraussetzung, damit auch die Polizei Kanton Solothurn an der gemeinsam betriebenen Analyseplattform PICAR teilnehmen und von den generierten Ermittlungsansätzen zur Bekämpfung der seriellen Kriminalität profitieren kann.

Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Beitritt zur interkantonalen bzw. interbehördlichen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität.

1. Ausgangslage: Auftrag der Konkordatsbehörde PKNW zur Erarbeitung der Vereinbarung

2016 erteilte die Konkordatsbehörde gestützt auf Art. 10 des Konkordats über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vom 20. Januar 1995 (PKNW; BGS 511.541) einer interdisziplinären Arbeitsgruppe den Auftrag, eine Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität (Vereinbarung) auszuarbeiten. Im Dezember 2018 wurden die Konkordatskantone eingeladen, sich zu einem ersten Entwurf zu äussern. Insbesondere die Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Solothurn führte zu wesentlichen Anpassungen. Am 14. Juli 2019 genehmigte die Konkordatsbehörde einstimmig die überarbeitete Vereinbarung und den erläuternden Bericht. Mit Schreiben vom 25. Juni 2019 wurden die Konkordatskantone eingeladen, den Gesetzgebungsprozess einzuleiten. Alle Konkordatskantone Aargau (Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates vom 3. Dezember 2019), Basel-Landschaft (Genehmigungsbeschluss des Landrats vom 28. Mai 2020), Basel-Stadt (Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates vom 11. Dezember 2019) und Bern (Grossratsbeschluss vom 11. März 2020) sind der Vereinbarung beigetreten.

2. Inhalt der Vereinbarung

2.1 Zweck, Gegenstand und Struktur der Vereinbarung

Zweck der Vereinbarung ist die effiziente Bekämpfung der Serienkriminalität durch die Schaffung und den Betrieb interkantonomer Datenbanken (Lage- und Analysesysteme) sowie die Ermöglichung des gegenseitigen Datenaustauschs. Serielle Verbrechen und Vergehen sind zu verhindern und aufzuklären. Zudem müssen die mutmassliche Täterschaft und verdächtige Personen identifiziert werden. Zu diesem Zweck ist auch die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten zulässig. Die Analyseergebnisse dienen der Erstellung von Lagebildern, der Anordnung der erforderlichen Präventionsmassnahmen sowie Ermittlungszwecken.

In der Vereinbarung wird selber keine bestimmte Datenbank geregelt. Als formell-gesetzliche Rahmenvereinbarung bildet sie die Grundlage, um unterschiedliche Datenbanken in unterschiedlicher Zusammensetzung gemeinsam zu betreiben. Sie regelt die nötigen, für alle Datenbanken gleichermassen geltenden verfassungs- und datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie die allgemeinen, organisatorischen Grundsätze. Für jede gemeinsame Datenbank, welche gestützt auf die Vereinbarung betrieben wird, ist ein eigenes Betriebsreglement mit den erforderlichen, spezifischen Regelungen zu erlassen.

Einerseits ermöglicht diese zweistufige Struktur die Schaffung einer zweckmässigen Rechtsgrundlage für den recht- und verhältnismässigen Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität und den gegenseitigen Datenaustausch unter Wahrung der verfassungsmässigen Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen des kantonalen Gesetzgebers.

Andererseits enthält die bewusst auf die Zukunft ausgerichtete Vereinbarung alle wesentlichen Regelungen, um als genügend bestimmte Rechtsgrundlage für verschiedene – sowohl für bereits

bestehende als auch für heute noch nicht entwickelte – Datenbanken zu dienen. Dadurch lässt sich die dynamische Anpassung an die absehbare, fortschreitende technologische Weiterentwicklung sicherstellen. Sofern eine neu entwickelte Datenbank dem Vereinbarungszweck entspricht und auch die weiteren, in der Vereinbarung festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind (insb. Vorliegen des spezifischen Betriebsreglements), ist der gemeinsame Betrieb ohne Anpassung der Vereinbarung zulässig.

Mit Genehmigung der Vereinbarung wird der Kanton zu einem Vereinbarungspartner. Als solcher steht es ihm frei, sich am Betrieb einer bestimmten Datenbank zu beteiligen oder davon abzusehen. Teilnehmer¹ an einer bestimmten Datenbank mit den entsprechenden Rechten und Pflichten – innerhalb des Rahmens der Vereinbarung – wird ein Vereinbarungspartner erst mit der Genehmigung des jeweiligen Betriebsreglements. Dieses hat die erforderlichen, je nach Datenbank allenfalls unterschiedlichen technischen, organisatorischen und finanziellen Details für jede einzelne Datenbank konkret zu regeln. Ob ein Kanton sich an einer bestimmten Datenbank beteiligen möchte, entscheidet die kantonale zuständige Behörde somit in Kenntnis sämtlicher Auswirkungen über eine allfällige Teilnahme und unter Abwägung der Bedürfnisse und des Nutzens für den Kanton.

Für jede Datenbank ist ausserdem ein eigenes Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS) zu erstellen, damit die zuständige Datenschutzstelle eine sachgerechte Vorabkontrolle vornehmen kann.

2.2 Organisation

Neben der gesetzlichen Grundlage an sich bedarf die Umsetzung der Vereinbarung einer gewissen organisatorischen Struktur. Die Vereinbarung nennt die zur Aufgabenerfüllung nötigen Organe und definiert deren Zusammensetzung, Aufgaben und Verantwortlichkeiten.

Als oberstes Organ übt das interkantonale Aufsichtsorgan die Aufsicht über die Einhaltung der Vereinbarung aus. Es setzt sich aus je einem Regierungsratsmitglied der Vereinbarungspartner zusammen. Die Ernennung der Mitglieder erfolgt gemäss dem jeweils anwendbaren kantonalen Recht. Unter Berücksichtigung der Vorgaben von Art. 85 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) erstattet das interkantonale Aufsichtsorgan den Vereinbarungspartnern periodisch Bericht, der insbesondere eine Evaluation der einzelnen Datenbanken zu enthalten hat.

Der Lenkungsausschuss gewährleistet die strategische Führung, die Streitbeilegung sowie die Umsetzung der Vereinbarung, wobei es sich dabei ausschliesslich um rechtsgeschäftliche² Tätigkeiten handelt. Der Lenkungsausschuss konstituiert sich selbst. Er setzt sich aus den Polizeikommandantinnen bzw. Polizeikommandanten oder den Chefinnen bzw. Chefs der Kriminalabteilungen der Vereinbarungspartner zusammen.

Operativ erfolgt der Betrieb einer Datenbank jeweils unter Federführung einer Zentralstelle, unterstützt von den Aussenstellen der anderen Teilnehmer.

¹ Begrifflich wird deshalb durchgehend zwischen „Vereinbarungspartner“ und „Teilnehmer“ unterschieden. Auseinanderzuhalten sind demnach Kantone oder Bundesstellen, die mit ihrem Beitritt keinerlei Verpflichtung eingehen, sondern sich damit vorerst einzig die Option sichern, zu einem späteren Zeitpunkt an einer gemeinsam betriebenen, für sie tauglichen Datenbank zum Zweck und nach den von der Vereinbarung festgelegten Grundsätzen allenfalls teilzunehmen.

² Der Erlass rechtsetzender Bestimmungen ist ausgeschlossen. Sollte der Betrieb einer (heute noch nicht bekannten) Datenbank rechtsetzende Bestimmungen erforderlich machen, wäre die Vereinbarung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entsprechend zu ergänzen.

2.3 Das Analysesystem PICAR³

Aktuell betreiben einige Polizeikorps des PKNW zwei relevante Lage- und Analysesysteme. Die Polizei Kanton Solothurn erachtet gegenwärtig lediglich die Teilnahme am Analysesystem PICAR als zweckdienlich. Der gemeinsame Betrieb von PICAR leistet einen wertvollen Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung serieller Kriminalität, insbesondere serieller Einbruchdiebstähle.

Das Analysesystem PICAR wird bereits seit 2008 im Polizeikonkordat der Westschweizer und des Tessiner Polizeikorps (CICOP)⁴ gemeinsam betrieben. Es handelt sich um eine ereignisorientierte Datenbank, welche in der Kriminalanalyse verwendet wird. Der Fokus von PICAR ist auf die serielle Kriminalität im Bereich der Vermögensdelikte (insb. Einbruch-, Laden- und Trickdiebstahl etc.) ausgerichtet. Durch das zentrale Erfassen und Analysieren von Fällen und Fallzusammenhängen⁵ können sowohl Tendenzen als auch Serien schnell, systematisch und zentralisiert erkannt werden. Dies ermöglicht die zeitnahe Analyse und Darstellung der seriellen Kriminalität, die Koordination bei erkannten Serien und den Abgleich von Bildern der unbekanntesten, meist mobilen mutmasslichen Täterschaft. Dank der Administration und Weiterentwicklung durch polizeiinterne Mitarbeitende⁶ wird PICAR permanent und in hohem Ausmass an die Bedürfnisse der teilnehmenden Polizeikorps angepasst.

Die Polizei Basel-Landschaft (seit 2014) und die Kantonspolizei Aargau (seit 2015) verwenden PICAR ebenfalls, mangels gesetzlicher Grundlage zunächst allerdings in je separaten kantonalen Datenbanken. Gestützt auf die Genehmigungsbeschlüsse (vgl. Ziff. 1) haben die Kantone Aargau und Basel-Landschaft mittlerweile das nötige Betriebsreglement und das ISDS-Konzept erstellt. Seit 2020 betreiben sie PICAR gemeinsam. Die Polizei Basel-Landschaft nimmt dabei die Aufgaben der Zentralstelle wahr, während sich die Kantonspolizei Aargau als Aussenstelle beteiligt. Die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt hat eine offizielle Absichtserklärung abgegeben, an PICAR teilnehmen zu wollen.

Auch die Polizei Kanton Solothurn erachtet die Teilnahme an PICAR als nötig und geeignet, um die Serienkriminalität effizient zu bekämpfen. Der Beitritt des Kantons Solothurn zur Vereinbarung bildet die Rechtsgrundlage für die Teilnahme.

Für weitere Ausführungen wird auf den erläuternden Bericht des PKNW verwiesen (vgl. Beilage).

2.4 Vernehmlassungsverfahren

2.5 Alternativen

Serielle Kriminalität mobiler Tätergruppierungen lässt sich auf herkömmliche Weise und gestützt auf ausschliesslich kantonseigene Informationen nicht wirkungsvoll bekämpfen. In diesem Kriminalitätsbereich ist zur effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung ein rascher, effizienter Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden unabdingbar.

³ Plateforme d'Information du CICOP pour l'Analyse et le Renseignement.

⁴ Concept Intercantonal de Coordination Opérationelle et Préventive, Polizeikonkordat der Westschweizer und des Tessiner Polizeikorps.

⁵ Situative und auf materiellen Spuren basierende Fallzusammenhänge. Es werden lediglich die Zusammenhänge, jedoch nicht die Spuren an sich, erfasst.

⁶ In der Regel mit wissenschaftlichem Hintergrund (Master an der Universität Lausanne).

3. Verhältnis zur Planung

Der Legislaturplan 2021 – 2025 (SGB 0206/2021) sieht den Beitritt des Kantons Solothurn zur Vereinbarung per 1. Januar 2023 ausdrücklich als Indikator vor (Ziff. B.3.3.1, S. 24).

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2023 – 2026 (SGB 0050/2022) nennt als Ziel unter anderem die Weiterentwicklung der wirksamen Kriminalitätsbekämpfung. Im Verbund mit anderen Kantonen sei ein interkantonaler Datenaustausch zu etablieren (S. 77). Mit dem Beitritt zur Vereinbarung per 1. Januar 2023 wird dem Auftrag nachgekommen.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Der Beitritt zur Vereinbarung an sich hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Erst die Teilnahme an einer konkreten, gemeinsamen Datenbank begründet eine Kostenpflicht für den Kanton. Die Teilnahme am einzigen, aktuell interessierenden Analysesystem PICAR verursacht einmalige Lizenzkosten in der Höhe von rund 2'500 Franken. Der Anteil des Kantons Solothurn an die jährlichen Betriebskosten beträgt rund 15'000 Franken. Die einmaligen Kosten für die technische Anbindung betragen rund 50'000 Franken. Die Initialkosten hinsichtlich der personellen und finanziellen Aufwendungen wurden bereits in den Globalbudgets "Polizei Kanton Solothurn" 2018-2020 beziehungsweise 2021-2023 berücksichtigt.

Die optimale Nutzung des Analysesystems PICAR durch die Polizei Kanton Solothurn kann mit Blick auf die Kantone Aargau und Basel-Landschaft zusätzliche Personalressourcen und Wartungskosten zur Folge haben.

4.2 Vollzugsmassnahmen

Die von den Kantonen Aargau und Basel-Landschaft erarbeiteten Dokumente (Betriebsreglement und ISDS-Konzept) basieren auf dem gemeinsamen Betrieb von zwei Polizeikorps. Die Teilnahme der Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt und der Polizei Kanton Solothurn erfordert entsprechende Anpassungen. Weitere Vollzugsmassnahmen sind nicht erforderlich.

4.3 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeinden profitieren von der verbesserten Bekämpfung serieller Kriminalität. Insbesondere für die Gemeinden an der Grenze zu den Nachbarkantonen dürfte sich die Teilnahme der Polizei Kanton Solothurn an PICAR als vorteilhaft erweisen.

4.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

Mit der Teilnahme an PICAR kann die Polizei Kanton Solothurn ihre Aufgaben wirkungsvoll und auf zeitgemässe Weise wahrnehmen. Die Teilnahme ermöglicht die raschere, effizientere Erstellung vollständiger und zuverlässiger Lagebilder für regionale Kriminalitätsräume, eine koordinierte Bewirtschaftung regionaler Brennpunkte, die zielgerichtete Anordnung geeigneter Massnahmen und die Verfolgung erfolgsversprechender Ermittlungsansätze. Bestehende Personalressourcen können effizienter eingesetzt werden. Die Verhinderung von Straftaten ist grundsätzlich nachhaltig.

5. Rechtliches

5.1 Rechtmässigkeit

Nach Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) können die Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. Im Rahmen seiner Zuständigkeit kann sich der Bund beteiligen (Art. 48 Abs. 2 BV). Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Ausserdem sind sie dem Bund zur Kenntnis zu bringen (Art. 48 Abs. 3 BV). Im Bereich ihrer Zuständigkeit können Kantone mit dem Ausland Verträge schliessen (Art. 56 Abs. 1 BV). Gemäss Art. 82 Abs. 1 Bst. c KV schliesst der Regierungsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit Staatsverträge und Konkordate ab. Für die Genehmigung von Staatsverträgen und Konkordaten ist der Kantonsrat zuständig (Art. 72 Abs. 1 KV). Vorbehalten sind die Volksrechte. Dem Kantonsrat stehen die Rechte gemäss den §§ 45^{quater} ff. des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (KRG; BGS 121.1) zu.

5.2 Gebundene Ausgaben

Aus dem Beitritt zur Vereinbarung an sich entstehen dem Kanton keine Kosten. Bei den aus der Teilnahme an einer bestimmten Datenbank entstehenden Betriebskosten handelt es sich grundsätzlich um gebundene Ausgaben nach § 55 Abs. 1 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1). Die Finanzierung erfolgt über das Globalbudget der Polizei Kanton Solothurn. Vorbehalten bleibt die Bewilligung der notwendigen Kredite im Rahmen der Finanzbefugnisse der zuständigen Behörden. Dies gilt insbesondere, wenn gestützt auf die Vereinbarung zu einem späteren Zeitpunkt eine einmalige, neue und grössere Ausgabe erforderlich werden sollte.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vernehmlassungsentwurf

7. **Beschlussesentwurf**

Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität; Beitritt des Kantons Solothurn

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 72 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986⁷, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

1. Der Kanton Solothurn tritt der interkantonalen bzw. interbehördlichen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität vom 14. Juni 2019 bei.
2. Der Regierungsrat wird ermächtigt, Änderungen der Vereinbarung zuzustimmen, soweit es sich um geringfügige Anpassungen, insbesondere um Fragen des Verfahrens und der Organisation, handelt.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern
 Polizei Kanton Solothurn
 Amt für Finanzen
 Kant. Finanzkontrolle
 Beauftragte für Information und Datenschutz
 Aktuariat Justizkommission
 Aktuariat Finanzkommission
 Staatskanzlei (Vertragsbuch)

⁷ BGS 111.1