

Vorlage an den Landrat

Betreffend Genehmigung der Interkantonalen bzw. interbehördlichen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität
2019/843

vom 17. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Ausgangslage	3
2.1.	Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität	4
2.2.	Zuständigkeit zu Vertragsabschluss und Vertragsgenehmigung	4
3.	Kommentar zur neuen Vereinbarung	5
4.	Vernehmlassung	5
5.	Abschluss des Staatsvertrags durch den Regierungsrat	6
6.	Genehmigung des Staatsvertrags	6
7.	Finanzielle Auswirkungen	6
8.	Regulierungsfolgenabschätzung	6
9.	Antrag	7
10.	Anhang	7

1. Zusammenfassung

Heute findet der Erkenntnisaustausch zwischen den kantonalen Polizeiorganen vor allen auf dem konventionellen Weg statt, was langsam und ineffizient ist. Mit einer interkantonalen Vereinbarung soll der polizeiliche elektronische Datenaustausch geregelt werden. Damit sollen Verbrechensmuster zeitnah über die Kantonsgrenzen hinweg erkannt werden.

Unser Kanton war massgeblich engagiert bei der Erarbeitung der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung. Unter Führung der Polizei BL wurde vom Polizeikonkordat Nordwestschweiz eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Grundlagen für den gemeinsamen Betrieb von Einsatzleit-, Lage- und Analysesystemen sowie den automatischen Austausch von Daten zu ermöglichen. Aus diesen Arbeiten resultierte der vorliegende Vereinbarungsentwurf. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Datenschutzstellen der Kantone Aargau (teilweise), Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern und Solothurn, der Rechtsdienste der Kantonspolizeien Basel-Stadt, Bern und Solothurn, einem Betreiber von PICAR¹ (Kantonspolizei Aargau) und den Chefs Kriminalpolizei der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zusammen.

Mit der Vorlage wird dem Landrat vorgeschlagen, den Abschluss der interkantonalen Vereinbarung zu genehmigen.

2. Ausgangslage

Für eine effiziente Kriminalitätsbekämpfung müssen die vorhandenen polizeilichen Mittel lagegerecht gesteuert werden können. Im Rahmen der Lageaufbereitung und –analyse besteht ein wachsendes Bedürfnis zum Austausch von Informationen zwischen den Kantonen, da die heutige Täterschaft eine sehr hohe Mobilität aufweist. Dies zeigt sich insbesondere im Bereich der Massenkriminalität mit einem ausgeprägt seriellen Charakter, wie zum Beispiel in der Einbruchskriminalität. Das Erkennen von hochaktiven Täterschaften ist ein wichtiger Teil der Bekämpfung dieser seriellen Kriminalität. Nicht minder wichtig sind das frühzeitige Erkennen einer Serie und das Ergreifen präventiver Massnahmen, auch wenn die Täterschaft (noch) nicht bekannt ist. Die Kriminalitätsräume, in denen sich diese Täterschaft bewegt, erstrecken sich dabei weit über die Kantonsgrenzen hinaus.

Da keine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung und den Austausch sämtlicher lagerelevanter Daten zwischen den Kantonen besteht, sind die Polizeikorps im PKNW - und in den meisten anderen Polizeikonkordaten - beim Monitoring und der Analyse der seriellen Kriminalität auf das eigene Kantonsgebiet beschränkt. Sie erhalten somit nur ein unvollständiges Bild der aktuellen Lage. Der Erkenntnisaustausch zwischen den Konkordatspartnern erfolgt auf konventionellem Weg, was langsam, ineffizient, vergangenheitszentriert, unvollständig, ressourcenintensiv sowie aus technologischer Sicht nicht mehr zeitgemäss ist.

Eine vertiefte Analyse mit dem Ziel, hochaktive Täter und Serien zu erkennen und die Grundlage für eine wirkungsvolle Bekämpfung zu schaffen, ist gegenwärtig nicht möglich. Dazu müssten die Konkordatspartner über gemeinsame Analysetools verfügen, welche den Datenaustausch im Abrufverfahren ermöglichen. Mitarbeitende der Lage- und Analysestellen der Polizei müssen so stark wie möglich durch automatisierbare Arbeitsschritte entlastet werden können, damit mehr Zeit für die eigentliche Analysetätigkeit bleibt.

Erlangte Erkenntnisse müssen in verschiedenen, dem Zielpublikum angepassten Formen (Berichte, interaktive Karten, graphische Darstellung von personellen/materiellen Zusammenhängen, etc.) bereitgestellt werden können, sei dies in Form von objektiven Entscheidungsgrundlagen zur Planung von Massnahmen, als Ermittlungsansätze oder in Form von konkreten Informationen und Empfehlungen.

¹ PICAR = Polizeiliches Analysetool

Obwohl solche Analysetools in einzelnen Kantonen durchaus erfolgreich angewendet werden, wird das volle Potential erst ausgeschöpft werden können, wenn diese Datenbanken vereinigt und interkantonal betrieben werden. Erst dann erhält man ein vollständiges Bild der Lage im Bereich der kantonsübergreifenden, seriellen Kriminalität und erkennt Tendenzen und Zusammenhänge, die zuvor nicht ersichtlich waren. Zusätzlich müssten Daten, die heute von Drittparteien geliefert werden und in jedem Kanton separat in die Analyse einfließen (z.B. „Verbreitungen National“ durch andere Polizeikorps), nur noch einmal erfasst werden, was wiederum mehr Zeit für die eigentliche Analysetätigkeit lässt.

Gemeinsame Datenbanken, welche das Bewirtschaften von interkantonalen Kriminalitätsräumen ermöglichen, existieren zurzeit noch nicht. Nur diese würden jedoch das Erstellen von Prognosen für regionale Kriminalitätsräume ermöglichen. Somit könnte die Bewirtschaftung von regionalen Brennpunkten koordiniert erfolgen, was zweifellos auch einen positiven Einfluss auf die Ressourcen hätte.

Für weitere Erläuterungen wird auf den beiliegenden ausführlichen erläuternden Bericht des Polizeikonkordats Nordwestschweiz verwiesen.

2.1. Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität

Die Vereinbarung wurde im Rahmen des Polizeikonkordats Nordwestschweiz (PKNW) ausgearbeitet und verabschiedet. Alle Vertreter der beteiligten Kantone (AG, BE, BL, BS, SO) sind mit dem Vertragstext einverstanden. Die Vereinbarung soll grundsätzlich aber auch weiteren Kantonen offenstehen.

2.2. Zuständigkeit zu Vertragsabschluss und Vertragsgenehmigung

Nach der Terminologie unserer Kantonsverfassung stellen öffentlich-rechtliche Verträge entweder Staatsverträge oder Verwaltungsvereinbarungen dar. Bei allen diesen Verträgen liegt die Zuständigkeit zum Vertragsabschluss beim Regierungsrat (§ 77 Absatz 1 Buchstaben b, c und d der Kantonsverfassung). Dieser kann Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen mit fremden öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften (andere Kantone, Bund, ausländische Gebietskörperschaften) abschliessen. Teilweise unterliegen solche Verträge überdies der Genehmigung des Landrates und unter Umständen auch der obligatorischen oder der fakultativen Volksabstimmung. Dabei unterscheidet die Kantonsverfassung vier verschiedene Vertragsarten:

- Verfassungsändernde Staatsverträge. Diese unterliegen der Genehmigung des Landrates und der obligatorischen Volksabstimmung (§ 30 Buchstabe a und § 64 Absatz 1 Buchstabe a Kantonsverfassung).
- Staatsverträge mit gesetzwesentlichem Inhalt. Sie unterliegen ebenfalls der Genehmigung des Landrates. Zudem unterliegen sie dem obligatorischen Referendum, sofern sie der Landrat mit weniger als vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder genehmigt oder durch besonderen Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt; andernfalls unterstehen sie der fakultativen Volksabstimmung (§ 30 Buchstabe b und § 31 Absatz 1 Buchstabe c sowie § 64 Absatz 1 Buchstabe a Kantonsverfassung).
- Übrige Staatsverträge unterliegen (lediglich) der Genehmigung des Landrates, sofern nicht der Regierungsrat durch Gesetz zum endgültigen Abschluss solcher Verträge ermächtigt ist (§ 64 Absatz 1 Buchstabe b und § 77 Absatz 1 Buchstabe d Kantonsverfassung).
- Verwaltungsvereinbarungen werden durch den Regierungsrat in jedem Fall endgültig abgeschlossen (§ 77 Absatz 1 Buchstabe d KV). - Als Verwaltungsvereinbarungen werden im Allgemeinen diejenigen Verträge öffentlich-rechtlicher Natur mit anderen Gebietskörperschaften bezeichnet, die einen Gegenstand von bloss geringer, untergeordneter Bedeutung oder lediglich

Vollzugsfragen regeln oder - allgemein - Fragen betreffen, zu deren Regelung im innerkantonalen Bereich der Regierungsrat zuständig wäre (BGE 97 I 245 ff.; BGE 112 Ia 82).

Bei der vorgesehenen Vereinbarung über den Austausch von polizeilichen Daten handelt es sich um die Regelung eines gesetzeswesentlichen Inhalts. Die Vereinbarung bedarf daher der Genehmigung des Landrats.

3. Kommentar zur neuen Vereinbarung

Es wird auf den beiliegenden ausführlichen erläuternden Bericht des Polizeikonkordats Nordwestschweiz verwiesen.

4. Vernehmlassung

Die **CVP** befürwortet die Vereinbarung als Instrument zur wirkungsvollen Bekämpfung der Kriminalität.

Die **EVP** unterstützt den Abschluss der Vereinbarung ebenfalls.

Die **FDP** befürwortet die Vereinbarung ebenfalls. Für eine wirkungsvolle Bekämpfung der Kriminalität sei ein rascher Informationsaustausch zwischen den Kantonen nötig.

Die **SP** stimmt der Vorlage zu. Eine Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen sei zu begrüssen. Die Erarbeitung unter Einbezug der Datenschutzbeauftragten sei positiv. Ein Schwachpunkt sei die zu wenig präzise Definition des Begriffs «Seriendelikte». Da allen beteiligten Kantonen identische Vereinbarungstexte vorliegen, können aber keine Änderungen an der Vereinbarung vorgenommen werden.

Die **SVP** begrüsst den Abschluss der Vereinbarung sehr. Im Weiteren macht die SVP diverse Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen. Dazu ist anzumerken, dass der Landrat respektive unser Kanton der Vereinbarung nur in der vorgelegten Form betreten kann. Änderungen am Vereinbarungsinhalt sind nicht möglich, die identische Vereinbarungstext befindet sich bei den beteiligten Kantonen im Genehmigungsverfahren.

Der **Basellandschaftliche Gemeindeverband (VBLG)** verzichtet auf eine Stellungnahme.

Der **VBLG** weist auf den Beschluss seiner Delegierten vom 28. März 2019 hin, wonach diejenigen Gemeinden, die keine eigene Vernehmlassung einreichen als Zustimmung zur Meinung des VBLG zu werten und gewichten seien. 14 Gemeinden reichten eine eigene Vernehmlassung ein und schlossen sich dem VBLG ausdrücklich an. Die 72 Gemeinden, die sich nicht äusserten, sind als Zustimmung zur VBLG-Vernehmlassung zu werten.

Das **Kantonsgericht** verzichtete auf eine Stellungnahme.

Der **Arbeitgeberverband Basel** verzichtete ebenfalls auf eine Stellungnahme.

Die **Basellandschaftliche Richtervereinigung** teilt mit, dass der vorgelegte Vereinbarungsentwurf fundiert und umfassend sei, sodass ihm zuzustimmen sei.

Der **Basellandschaftliche Anwaltsverband** begrüsst den Abschluss der Vereinbarung. So könne man mit den Ressourcen der Polizei effizienter und gezielter umgehen. Bei der Erstellung des Betriebsreglements der jeweiligen Datenbank seien datenschutz-, verfassungs- und persönlichkeitsrechtliche Aspekte zu beachten. Insbesondere sei die öffentliche Zugänglichkeit der Betriebsreglemente essentiell, damit die datenschutzrechtlichen Berichtigungsrechte überhaupt wahrgenommen werden können.

5. Abschluss des Staatsvertrags durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat vertritt den Kanton nach innen und aussen. Der Regierungsrat hat gleichzeitig mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung beschlossen.

6. Genehmigung des Staatsvertrags

Nachdem der Regierungsrat den Beitritt zur Vereinbarung beschlossen hat, wird vorliegend der Landrat ersucht, den Beitritt zu genehmigen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja Nein

Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja Nein

Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja Nein

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 35 Abs. 1 Bst. k, § 49–51 Vo FHG):

Die Grundsätze der Finanzierung (Artikel 14) und die finanziellen Folgen eines Austritts (Artikel 15) werden in der interkantonalen Vereinbarung geregelt.

Für jede einzelne gemeinsam betriebene Datenbank wird gestützt auf die interkantonale Vereinbarung ein Betriebsreglement geschaffen (Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 7). In diesem müssen unter anderem abschliessend und explizit die finanziellen Aspekte geregelt werden. Bei jedem neuen Betriebsreglement (erlassen durch den Lenkungsausschuss, in welchem jeder Kanton mit einer Vertretung präsent ist) für eine zusätzliche Datenbank kann sich somit unser Kanton entscheiden, ob er damit einverstanden ist und dem Inhalt und den damit zusammenhängenden finanziellen Konsequenzen zustimmt. Die finanziellen Mittel sind auf dem Weg des ordentlichen Budgets durch die Sicherheitsdirektion bzw. die Polizei BL zu beantragen.

8. Regulierungsfolgenabschätzung

§ 4 des KMU-Entlastungsgesetzes² sowie § 2 der KMU-Verordnung³ sehen vor, dass bei sämtlichen Entwürfen zu Erlassen aller Rechtsetzungsstufen eine sogenannte Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen ist. Die Regulierungsfolgeabschätzung wird durchgeführt, um feststellen zu können, in welchem Ausmass kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) von behördlich verordneten Massnahmen betroffen sind. Geprüft wird die Notwendigkeit und die Zweckmässigkeit von Regulierungen, ob gegebenenfalls alternative Regulierungen den gleichen Zweck effizienter erfüllen können, die Effizienz im Vollzug von Regulierungen sowie die Belastung der KMU im Hinblick auf den administrativen Mehraufwand und die Folgekosten der Regulierungen, beispielsweise infolge notwendig werdender Investitionen, erschwerter Betriebsabläufe, usw.

² Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (SGS 541)

³ Verordnung zum Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), SGS 541.11

Mit der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung wird der Datenaustausch unter den Kantonen geregelt. Die KMU sind weder finanziell noch administrativ betroffen von dieser neuen interkantonalen Vereinbarung.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, gemäss beiliegendem Entwurf eines Landratsbeschlusses zu beschliessen.

Liestal, 17. Dezember 2019

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

10. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Vereinbarungstext
- Erläuternder Bericht zur Vereinbarung

Entwurf

Landratsbeschluss

betreffend Genehmigung der Interkantonalen bzw. interbehördlichen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität

vom ...

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität wird genehmigt.
2. Ziffer 1 dieses Beschlusses unterliegt den Bestimmungen der §§ 30 Buchstabe b und 31 Absatz 1 Buchstabe c der Kantonsverfassung über das obligatorische und das fakultative Referendum.

Liestal, ...

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: