

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

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

2019/843

vom 11. März 2020

1. Ausgangslage

Damit eine effiziente Kriminalitätsbekämpfung gewährleistet ist, müssen die vorhandenen Mittel möglichst zielgerichtet eingesetzt werden können. Ein wichtiges Element ist dabei der Austausch von Informationen zwischen den Kantonen, da die heutige Täterschaft eine sehr hohe Mobilität aufweist – dies insbesondere im Bereich der Massenkriminalität mit einem ausgeprägt seriellen Charakter wie zum Beispiel der Einbruchskriminalität. Dieser Informationsfluss ist aber heute «langsam und ineffizient», wie es in der Vorlage heisst. Die Polizei-Korps seien beim Monitoring und der Analyse der seriellen Kriminalität oft «auf das eigene Kantonsgebiet beschränkt» und würden darum «nur ein unvollständiges Bild der aktuellen Lage» erhalten. Einschlägige Analyse-Tools würden in einzelnen Kantonen zwar durchaus erfolgreich angewendet – das volle Potential könne aber erst ausgeschöpft werden, «wenn diese Datenbanken vereinigt und interkantonal betrieben werden».

Unter Führung der Polizei Basel-Landschaft hat das Polizeikonkordat Nordwestschweiz (PKNW) darum im Jahr 2016 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die rechtlichen Grundlagen für den gemeinsamen Betrieb von Einsatzleit-, Lage- und Analysesystemen sowie den automatischen Austausch von Daten zu ermöglichen. Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Datenschutzstellen der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern und Solothurn, der Rechtsdienste der Kantonspolizeien Basel-Stadt, Bern und Solothurn, einem Betreiber des polizeilichen Analyse-Tools «Picar» (Kantonspolizei Aargau) und den Chefs Kriminalpolizei der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zusammen. Das Resultat dieser Arbeiten ist der vorliegende Vereinbarungsentwurf. Mit der Regelung des polizeilichen elektronischen Datenaustausches sollen «Verbrechensmuster zeitnah über die Kantonsgrenzen hinweg erkannt werden». Die Vereinbarung soll dabei «grundsätzlich auch weiteren Kantonen offenstehen».

Die Vereinbarung regelt im Detail, welche Organe, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bestehen und wie die Zusammenarbeit zwischen den Korps bzw. den sogenannten Zentral- und Aussenstellen ablaufen soll. Die Vereinbarung zielt dabei nicht auf bestimmte Applikationen, sondern sie ist so abgefasst, dass mehrere bestehende und auch zukünftig zu entwickelnde Applikationen subsumiert werden können. Dabei wird aber festgeschrieben, dass jeweils ein Betriebsreglement für die einzelnen, gemeinsam genutzten Tools geschaffen werden muss. Weiter wird aufgelistet, welche (Personen-)Daten gesammelt und gespeichert werden dürfen und welche Zugriffs- bzw. Bearbeitungsrechte auf diese Daten bestehen. Geregelt ist aber auch, unter welchen Voraussetzungen ein Beitritt bzw. Austritt zu/aus diesem «Konkordat» möglich ist. Ein Thema sind weiter der Umgang mit haftungsrechtlichen Fragen oder die Beilegung von allfälligen Streitfällen. Die Vereinbarung legt last but not least die Grundsätze der Finanzierung fest, welche auf der Ebene der einzelnen Datenbanken zum Tragen kommt.

Bei der vorgesehenen Vereinbarung über den Austausch von polizeilichen Daten handelt es sich um einen Staatsvertrag mit gesetzwesentlichem Inhalt. Die Vereinbarung bedarf daher der Genehmigung durch den Landrat und allenfalls der Bestätigung durch den Souverän.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen; sie wurde der JSK am 16.1.2020 zugewiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage bzw. die Vereinbarung an ihren Sitzungen vom 20.1. und 3.2.2020 behandelt, dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und SID-Generalsekretär Stephan Mathis. Martin Grob, Leiter Kriminalpolizei der Polizei Basel-Landschaft, und Pascal Steinemann, stv. Leiter Rechtsetzung SID, haben die Vorlage in der Kommission präsentiert und deren Fragen beantwortet.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission hat verschiedene Aspekte des Projekts einer kritischen Würdigung unterzogen. Sie hat den Vertretern der Vorlage zudem nach der ersten Sitzung einen Katalog mit Fragen zukommen lassen, die zu Händen des zweiten Termins beantwortet wurden.

Ein Thema, das mehrfach angesprochen wurde, war der Umgang mit den vorhandenen Daten, namentlich wenn es um die Praxis der vereinbarungskonformen Löschung geht. Zu dieser Frage erklärte der Polizeivertreter, dass die Daten quasi in Handarbeit entsprechend ihrem Eingangsdatum aussortiert und gelöscht würden. Eine Datenspeicherung über maximal zehn Jahre könne als sehr langer Zeitraum erscheinen. Aus der Erfahrung, dass bestimmte Täter über mehrere Jahre in verschiedenen Kantonen aktiv seien, sei der gewählte Zeitrahmen angemessen – aber auch nicht verhandelbar: Jene Daten, welche zehn Jahre alt sind, müssten gelöscht werden, auch wenn man noch einen Bedarf für ihre Verwendung sieht. Andererseits müssten alle Daten, die nicht mehr benötigt würden – etwa wenn eine Person im Kontext einer Straftat ein Alibi hat –, umgehend gelöscht werden.

Es wurde auch gefragt, welche Art von Daten in den Datenbanken gesammelt würden. Diese Thematik berührt aber die Vorlage, welche vorab die *Vernetzung* der polizeilichen Informationen behandelt, nicht unmittelbar. Als Grundlage für die eigentlichen Dateneinträge dienen namentlich die Polizeigesetze, die Strafprozessordnung, aber auch das Zollgesetz. Zur Datenbearbeitung selber hält die Vereinbarung zudem in Artikel 8 fest, dass die Daten «rechtmässig erhoben» sein müssten.

Ein gewichtiges Thema war auch die Abwägung zwischen den Interessen der Strafverfolgung und den Rechten von verdächtigten Personen. Diese Thematik führt in der Strafrechtspflege immer wieder zu schwierigen Abgrenzungsproblemen zwischen Polizeigesetz und Strafprozessordnung, wurde in der Kommission gesagt. Die Polizei, so hiess es, erfasse in ihren Datenbanken/Analyse-Tools wie etwa «Picar» primär Angaben zu Ereignissen und nicht zu Personen. Personen würden erst erfasst, wenn «ein Bezug zu einem Ereignis» hergestellt werden könne. Einträge im Polizei-Journal sollen damit also nicht telquel in die interkantonalen Datenbanken aufgenommen werden. Handkehrum wurde bewusst eine Vereinbarung mit gesetzwesentlichem Inhalt erarbeitet, um eine solide Grundlage für die Sammlung und Speicherung von Personendaten zu haben. Die Polizei und ihre Analysten seien zudem nicht daran interessiert, möglichst viele Daten zu sammeln. Für eine wirkungsvolle Analyse sei nicht die Quantität, sondern die Qualität der Daten massgeblich. Für Massnahmen wie Verhaftungen oder Ausschreibungen würden – ungeachtet der Vereinbarung – weiterhin die gleichen Voraussetzungen wie heute gelten. Es wurde auch betont, dass die Polizei bei den fraglichen Datensystemen im Bereich der Gefahrenabwehr operiere – bei einem verdichteten Verdacht komme man sofort in den Anwendungsbereich der Strafprozessordnung. Das Konkordat sei aber insgesamt ein notwendiges Instrument, damit die Polizei ihren Auftrag überhaupt erfüllen kann.

Die Kommission fragte auch nach den Einfluss- oder zumindest Einsichtsmöglichkeiten des Landrats bei der Erstellung der Betriebsreglemente für die einzelnen Datenbanken. In dieser Frage zeigten sich die Vertreter der Vorlage aus Gründen der sachlichen Zuständigkeit, des operativen Charakters der Erstellung der Reglemente und der vorab technischen Materie eher reserviert. Es wurde aber betont, dass jedes Betriebsreglement von den Datenschutzstellen im Rahmen des vorzulegenden ISDS-Konzepts vorab kontrolliert werden müsse. Die Sicherheitsdirektion hat zudem ihre Bereitschaft erklärt, die Kommission – dies im Sinne der gewünschten Transparenz – zu informieren, wenn ein neues Betriebsreglement erlassen wird.

In der Gesamtbeurteilung war die Notwendigkeit einer Vernetzung der polizeilichen Informationen bzw. eines automatisierten Austausches über die Kantonsgrenzen hinweg in der Kommission nicht bestritten, wie ihr einstimmiger Beschluss klar aufzeigt. Die Beantwortung der Fragen der Kommission hat diese Haltung sicherlich unterstützt. Zudem wurde gesagt, dass eine solche Vereinbarung – wie man sie im Ausland in vergleichbarer Form längst kenne – überfällig und notwendig sei.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 11:0 Stimmen ohne Enthaltungen, gemäss dem beiliegenden Landratsbeschluss zu beschliessen.

11.03.2020 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

Beilage

– Landratsbeschluss (unveränderter Entwurf)

Landratsbeschluss

betreffend Interkantonale bzw. interbehördliche 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: