



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

---

# **Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.3216 Recordon «Den Entführungsalarm verbessern»**

---

## ÜBERSICHT

Der schweizerische Entführungsalarm ist eine spezielle Form der Öffentlichkeitsfahndung, die relativ schnell ausgelöst werden kann, wenn ein Kind bis 18 Jahre nachweislich entführt wurde. Mit dem Postulat Recordon vom 20.3.2014 (Po. 14.3216. Den Entführungsalarm verbessern) wird der Bundesrat beauftragt zu prüfen, ob das System in vier Bereichen verbessert werden kann.

Im ersten Punkt, Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für den Entführungsalarm, ist nach Auffassung des Bundesrates kein Handlungsbedarf vorhanden. In Artikel 211 der Strafprozessordnung (StPO) besteht eine hinlängliche Rechtsgrundlage für diese Einrichtung. Die Norm ist auch hinreichend bestimmt. Gerade in Entführungsfällen bedarf es aufgrund der Komplexität der zu treffenden Entscheidungen und der vorzunehmenden Abwägungen genügend grosser Ermessensspielräume für Polizei und Staatsanwaltschaften. Will der Bund im Falle eines Entführungsalarms strafprozessuale Zwangsmassnahmen ergreifen, so ergehen diese nach den eigens dafür bestehenden Regelungen in der StPO.

Zum zweiten Punkt, Präzisierung und Lockerung der heute strikt ausgelegten Kriterien für die Auslösung des Entführungsalarms, kommt der Bundesrat gestützt auf die Analyse von Polizeiexperten des Bundes und der Kantone zum Schluss, dass die Nutzung des Entführungsalarms auch bei erwachsenen Opfern denkbar ist, diese Option aber genauer geprüft werden müsste. Hingegen kann der Entführungsalarm nicht bei Vermisstmeldungen ohne einen konkreten und erhärteten Tatverdacht einer Entführung angewendet werden. Würde bei jeder Vermisstmeldung ein Alarm ausgelöst werden, wäre die Öffentlichkeit täglich mit Alarmmeldungen konfrontiert. Die Wirkung würde rasch abnehmen und der eigentliche Entführungsalarm hätte in einem seiner seltenen Anwendungsfälle nur noch eine beschränkte Wirkung.

Im dritten Punkt verlangt das Postulat die Prüfung der Einführung einer Alarmzwischenstufe, mit der die Polizeikräfte mobilisiert werden können, ohne dass sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel und Wege des Entführungsalarms benützt werden müssen. Die Polizei verfügt heute bereits über etablierte und wirkungsvolle Instrumente zur Alarmierung von kantonalen, regionalen und nationalen Polizeikräften. Hierzu stehen die modernen polizeikorpsinternen Alarmierungssysteme, die regionale bzw. nationale Alarmfahndung, das nationale automatisierte Fahndungssystem RIPOL und die Verbreitung National zur Verfügung. International können via Schengener Informationssystem SIS umgehend internationale Fahndungen publiziert werden. Ebenso besitzt die Polizei zahlreiche und effiziente Mittel, die Fahndung rasch und wirksam in der Öffentlichkeit zu publizieren, ohne das gesamte Dispositiv des Entführungsalarms anwenden zu müssen.

Der vierte Punkt betrifft die Neuregelung der Finanzierung zwischen den Partnern, insbesondere zwischen Bund und Kantonen. Die heutige Kostenaufteilung hat sich bestens bewährt und entspricht einer sinnvollen, klaren und einfachen Regelung. Die Personalkosten im Rahmen von Übungen und Einsätzen werden jeweils von den beteiligten Stellen (Bund, Kanton, Konventionspartner) selber getragen. Diese seit Bestehen des Alarmsystems angewendete Regelung wurde nie in Frage gestellt und gilt als unbestritten, so dass nach Auffassung des Bundesrates auch in dieser Hinsicht kein Änderungsbedarf besteht.

Die detaillierte Analyse der Kriterien und der Prozesse des bestehenden Entführungsalarms basierend auf den Forderungen des Postulates zeigt, dass das System den modernsten technischen und operativen wie auch den rechtlichen Anforderungen vollumfänglich genügt.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1	Auftrag aus dem Postulat Recordon .....	6
1.2	Vorgehen zur Erstellung des Berichts.....	7
<b>2</b>	<b>Der Entführungsalarm: Konzeption und Prozesse</b>	<b>7</b>
2.1	Ausgangslage.....	7
2.2	Die Funktion des Entführungsalarms .....	7
2.3	Die Konventionspartner.....	8
2.4	Voraussetzungen für eine Alarmauslösung .....	9
2.5	Rechtliche Regelung und Kompetenz zur Alarmauslösung .....	9
2.6	Der Alarmierungstext.....	10
2.7	Die Einsatzzentrale fedpol als koordinatives Instrument .....	10
2.8	Die Aufgaben des Call Centers .....	10
2.9	Die Hotline-Nummer.....	10
2.10	Hinweisentgegennahme und Journalerfassung .....	11
2.11	Hinweisauswertung und Fallbearbeitung .....	11
2.12	Zusammenarbeit im In- und Ausland.....	11
2.13	Übungen und Überprüfung des Systems .....	11
2.14	Zeitverhältnisse bei einer Alarmauslösung.....	11
<b>3</b>	<b>Spannungsfeld und Komplexität der Entscheidungen</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Forderungen des Postulats</b>	<b>12</b>
4.1	Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage beispielsweise in der Strafprozessordnung (StPO), die das Entführungsalarmsystem regelt.....	12
4.2	Präzisierung und Lockerung der Voraussetzungen für die Auslösung des Entführungsalarms .....	14
4.2.1	Minderjährigkeit.....	14
4.2.2	Gefährdung der physischen, sexuellen oder psychischen Integrität .....	15
4.2.3	Vermisstenfälle.....	15
4.3	<b>Einführung einer Alarmzwischenstufe, mit der Polizeikräfte mobilisiert werden können, ohne dass sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel und Wege benützt werden müssen .....</b>	<b>16</b>
4.3.1	Kantonal/regional .....	16
4.3.2	National.....	16
4.3.3	International .....	17
4.3.4	Öffentlichkeit .....	18
4.4	Neuregelung der Finanzierung zwischen den Partnern, insbesondere zwischen Bund und Kantonen.....	18
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>18</b>

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BSK StGB	Basler Kommentar zum Strafrecht, 3. Aufl. (2013)
BSK StPO	Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl. (2014)
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung
CCPD	Polizei- und Zollkooperationszentren (Chiasso und Genf)
CPP	Code de procédure pénale suisse
CR	Commentaire Romand: Code de procédure pénale suisse (2011)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELD	Elektronische Lagedarstellung
EZ fedpol	Einsatzzentrale des Bundesamtes für Polizei
fedpol	Bundesamt für Polizei
ggf.	gegebenenfalls
GWK	Grenzwachtkorps
ff.	und folgende Seite(n)
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
m.a.W.	mit anderen Worten
NAZ	Nationale Alarmzentrale
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RIPOL	Recherches informatisées de police
S.	Seite(n)
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
SIS	Schengener Informationssystem
SPUO	Schweizerische Polizeiübermittlungsordnung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Strafgesetzbuch (SR 311.0)
StPO	Strafprozessordnung (SR 312.0)
Rz.	Randziffer
vgl.	vergleiche
VSKC	Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs
Ziff.	Ziffer

## LITERATURVERZEICHNIS

Konvention (Vereinbarung) Entführungsalarmsystem vom November 2009 zwischen der KKJPD und den Konventionspartnern

Projektteam Entführungsalarm (Oktober 2011): Konzeptbericht Entführungs-alarmsystem.

Donatsch Andreas, Hansjakob Thomas, Lieber Viktor (Hrsg.) (2014): Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO). 2. Aufl.. Zürich: Schulthess.

Eggel Christoph und Perler Michael (2009): Alarmsystem Kindsentführungen Schweiz: Bestandesaufnahme und Versuch eines Vergleichs mit dem Ausland. In Kriminalistik 05/2009, 302-305.

Kuhn André, Jeanneret Yvan (Hrsg.) (2011): Commentaire Romand: Code de procédure pénale suisse. Bâle: Helbing & Lichtenhahn. (CR CPP)

Niggli Marcel Alexander, Heer Marianne, Wiprächtiger Hans (Hrsg.) (2013): Basler Kommentar: Strafgesetzbuch. 3. Aufl. Basel: Helbing & Lichtenhahn. (BSK StGB)

Niggli Marcel Alexander, Wiprächtiger Hans (Hrsg.) (2014): Basler Kommentar: Strafprozessordnung. 2. Aufl. Basel: Helbing & Lichtenhahn. (BSK StPO)

Scherer Benedikt (November 2009): Teilkonzept Alarmauslösung und Meldungsverarbeitung.

Scherer Benedikt (2011): Alarmsystem Kindsentführung, Erfahrungen aus der operativen Umsetzung. In Kriminalistik 06/2011, 413-417.

Scherer Benedikt (August 2011): Bedarfsanalyse und Herleitung von Musterunterlagen als Mittel zur Qualitätssicherung bei der Öffentlichkeitsfahndung im Fall einer Kindesentführung, Diplomarbeit für die eidgenössische höhere Fachprüfung Polizist/Polizistin.

Tschannen Pierre, Zimmerli Ulrich, Müller Markus (Hrsg.) (2014): Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. Bern.

# 1 Einleitung

Mit dem schweizerischen Entführungsalarm kann innert Kürze eine Öffentlichkeitsfahndung ausgelöst werden, wenn ein Kind bis 18 Jahre nachweislich entführt wurde. Das System besteht seit dem 1.1.2010 und wird regelmässig geprüft und laufend weiterentwickelt. Betrieb, Struktur und Organisation sind in den im Literaturverzeichnis festgehaltenen Konzepten und in einer Vereinbarung mit Konventionspartnern detailliert geregelt. Der Alarm wurde bis heute noch nie ausgelöst.

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Recordon vom 20.3.2014 (14.3216. Den Entführungsalarm verbessern).

## 1.1 Auftrag aus dem Postulat Recordon

Das Postulat Recordon beauftragt den Bundesrat, das bestehende System in folgenden Punkten zu prüfen und gegebenenfalls zu verbessern:

1. die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage, beispielsweise in der StPO, die das Entführungsalarmsystem regelt;
2. eine Präzisierung und eine Lockerung der Voraussetzungen für die Auslösung des Entführungsalarms;
3. die Einführung einer Alarmzwischenstufe, mit der Polizeikräfte mobilisiert werden können, ohne dass sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel und Wege benützt werden müssen;
4. eine Neuregelung der Finanzierung zwischen den Partnern, insbesondere zwischen Bund und Kantonen.

Begründung des Postulanten (wörtlich):

*Seit dem Jahr 2010 verfügt die Schweiz über eine Einrichtung, mit der die Bevölkerung bei einer Kindsentführung rasch informiert und zu besonderer Aufmerksamkeit und zur Zusammenarbeit aufgerufen werden kann: den sogenannten Entführungsalarm. Dieser Aktionsplan wurde in einer Konvention geregelt, die die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), das zuständige eidgenössische Departement (EJPD) und verschiedene Partner, die bei einem Entführungsalarm beteiligt sind, vereint. Er ermöglicht den Polizeikräften, die Bevölkerung zur Zusammenarbeit aufzurufen, wenn der Faktor Zeit entscheidend ist, um ein entführtes Kind wiederzufinden. Bis heute wurde der Alarm noch nie in einer realen Situation ausgelöst, obwohl er ohne Zweifel zumindest in einem dramatischen Fall hätte ausgelöst und wirksam eingesetzt werden können. Auf jeden Fall scheint es nach einer kürzlich durchgeführten Überprüfung angebracht, verschiedene Verbesserungen in Erwägung zu ziehen.*

*Zuerst einmal basiert das gegenwärtige System nicht auf einer formell-gesetzlichen Grundlage. Das ist angesichts der Tatsache, dass im Strafrecht formell-gesetzliche Grundlagen sehr wichtig sind, unbefriedigend. Sicher bleibt der Entführungsalarm grundsätzlich eine vorbeugende Massnahme der Polizei, zumindest solange keine Möglichkeit besteht, ein Strafverfahren zu eröffnen. Dennoch muss der Bund, selbst unter solchen Voraussetzungen, nötigenfalls Zwangsmassnahmen ergreifen können. Eine Festlegung der entsprechenden Kompetenzen wäre im Übrigen auch begrüssenswert, damit Doppelspurigkeiten und Lücken vermieden werden können und die Kostenteilung besser geregelt werden kann.*

*Vor allem aber sind die Kriterien der oben erwähnten Konvention viel zu unklar und zu stark einschränkend. Um die Arbeit der Polizeikräfte zu erleichtern, müssen sie deshalb präzisiert werden. Dies gilt insbesondere für die Voraussetzungen der Alarmauslösung. Ausserdem sollte eine Alarmzwischenstufe geschaffen werden, mit der die Polizeikräfte mobilisiert werden können, ohne dass*

*sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel und Wege benützt werden müssen, wenn ein geringerer Aufwand ausreicht.*

Der Bundesrat hat am 14. Mai 2014 die Ablehnung des Postulats beantragt. Dieses wurde jedoch vom Ständerat am 12. Juni 2014 mit 22 zu 9 Stimmen angenommen.

## **1.2 Vorgehen zur Erstellung des Berichts**

Das federführende Bundesamt für Polizei (fedpol) hat den vorliegenden Bericht unter Einbezug von Expertinnen und Experten von fedpol, dem Bundesamt für Justiz sowie den kantonalen Polizeibehörden erarbeitet. Insbesondere wurden die Vereinigung der schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC) und die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) begrüsst. Eine tragende Rolle kommt der *Arbeitsgruppe Entführungsalarm* zu. Diese ständige Arbeitsgruppe wurde kurz nach der Einführung des Instrumentes durch die VSKC eingesetzt, um die Belange des Systems laufend zu prüfen und wenn nötig anzupassen und zu optimieren. Diese Arbeitsgruppe besteht aus Polizeiexperten des Bundes sowie der Kantonspolizeien Aargau, Schaffhausen (Vorsitz), Tessin, Waadt, Wallis und Zürich.

## **2 Der Entführungsalarm: Konzeption und Prozesse**

### **2.1 Ausgangslage**

In der Schweiz war die Thematik eines Alarmsystems bei Kindsentführungen seit mehreren Jahren in Medienkreisen und in der Politik präsent und wurde regelmässig auch kontrovers diskutiert. Der Entführungsfall eines kleinen Mädchens aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden im Sommer 2007 führte zu einer vertieften Debatte, welche im Herbst 2007 in einem konkreten Auftrag zur Prüfung einer Einführung eines Alarmsystems mündete. Die KKJPD beauftragte eine speziell dafür geschaffene Arbeitsgruppe, welche in der Folge verschiedene Varianten prüfte. Es wurden Vergleiche mit bereits bestehenden Systemen im Ausland gezogen<sup>1</sup>. Vor allem das französische System *Alerte enlèvement* schien für eine schweizerische Umsetzung am geeignetsten. Zum einen sind die Kriterien für eine Auslösung sehr restriktiv definiert, zum anderen handelt es sich um ein rein staatliches, von den Polizei- und Justizbehörden kontrolliertes System. Aufgrund des Berichts der Arbeitsgruppe beschlossen die KKJPD und das EJPD 2009 eine Projektorganisation einzusetzen. Das Ziel war die Einführung eines gesamtschweizerischen Entführungsalarmsystems und dessen Realisierung per 1.1.2010. Dabei musste das Projektteam eine Konvention zwischen der KKJPD und den in Frage kommenden Partnern aushandeln. Im Herbst 2009 wurde fedpol von der Arbeitsgruppe beauftragt, die Möglichkeiten der operativen Umsetzung, insbesondere die Machbarkeit der Koordination zwischen den Kantonspolizeien und den Konventionspartnern zu prüfen. Hierzu wurde ein Teilkonzept erarbeitet, welches heute zusammen mit dem Konzeptbericht die Grundlage für die operative und technische Zusammenarbeit zwischen den 26 Kantonspolizeien, fedpol und den Konventionspartnern bildet. Die Projektorganisation wurde mittlerweile in die reguläre *Arbeitsgruppe Entführungsalarm* überführt, welche gegenwärtig vom Chef der Kriminalpolizei Schaffhausen geleitet wird.

### **2.2 Die Funktion des Entführungsalarms**

Eine Entführung stellt alle involvierten Personen vor aussergewöhnlich grosse Herausforderungen,

---

<sup>1</sup> Eggele Christoph und Perler Michael (2009): Alarmsystem Kindsentführungen Schweiz: Bestandesaufnahme und Versuch eines Vergleichs mit dem Ausland. In Kriminalistik 05/2009, 302-305.

insbesondere wenn es sich beim Opfer um ein Kind handelt. Die rasche und unbeschadete Befreiung des entführten Kindes hat dabei oberste Priorität. Die Polizei arbeitet in solchen Fällen mit moderner Technik und erfahrenen Ermittlern. Die internationale und interkantonale Zusammenarbeit ist gewährleistet. Alle zur Verfügung stehenden Mittel werden bei der Suche nach dem entführten Kind eingesetzt. Dazu gehört auch die Öffentlichkeitsfahndung.

Der Einbezug der Medien und somit der Bevölkerung in die polizeiliche Fahndung<sup>2</sup> wird ganz bewusst genutzt. Eine wirksame Integration der Bevölkerung in die Fahndung setzt eine rasche und flächendeckende Informationsverbreitung voraus. Eine einfache Medienmitteilung reicht hier nicht aus. Das bestehende Entführungsalarmsystem wird diesen Ansprüchen gerecht: Eine Meldung erreicht innert wenigen Stunden eine sehr grosse Anzahl Personen im öffentlichen Raum. Bei einer Alarmauslösung ist der Faktor Zeit entscheidend. Alle Arbeitsschritte müssen zügig erfolgen, was nur mit entsprechenden Vorbereitungen möglich ist. Die heute bestehenden Massnahmen und Abläufe liegen in Form von Checklisten und Dienstbefehlen auf Stufe Bund und Kanton vor und sind den Partnern bekannt. Die herausforderndste und schwierigste Aufgabe obliegt der für den Fall verantwortlichen Kantonspolizei. Heikel ist beispielsweise die Frage, ob der Alarm anderen, durchaus wirksamen Ermittlungsansätzen und Fahndungsmöglichkeiten vorgezogen werden soll. Auch das Abwägen der Erfolgsaussichten einer Alarmauslösung gegen das Risiko einer unbedachten Handlung des Täters bzw. einer unbedachten, die Interessen des Opfers gefährdenden Reaktion der Öffentlichkeit stellt eine grosse Herausforderung dar. (vgl. hinten, Ziff. 3). Die erforderliche Lagebeurteilung und Interessenabwägung muss unter grossem Zeitdruck erfolgen und setzt bei allen Beteiligten hohe fachliche Kompetenz und polizeiliche Erfahrung voraus.<sup>3</sup>

### 2.3 Die Konventionspartner

Um die Alarmmeldung effizient, grossräumig und schnell veröffentlichen zu können, wurde mit verschiedenen Partnern eine Konvention abgeschlossen. Darin wird festgehalten, wie im konkreten Fall vorzugehen ist. So muss die Publikation zeitverzugslos erfolgen, es dürfen keine Kosten geltend gemacht werden und es sind keine redaktionellen Freiheiten erlaubt. Die Verbreitung der Alarmmeldung muss während drei Stunden erfolgen, eine Verlängerung auf maximal fünf Stunden ist möglich. Wird das vermisste Kind vor Ablauf dieser Frist gefunden, wird die Publikation sofort eingestellt. Bisher haben folgende Partner die Konvention unterzeichnet und sind somit Teil des operativen Systems:

- Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR
- Schweizerische Bundesbahnen SBB
- Bundesamt für Strassen ASTRA
- Betreibergesellschaften der Flughäfen Zürich, Genf, Mulhouse, Bern-Belp und Lugano-Agno
- Schweizerische Depeschagentur SDA
- Keystone
- Mobilfunkanbieter Swisscom, Orange (heute Salt) und Sunrise
- NeoAdvertising
- Livesystems

---

<sup>2</sup> Zum Begriff der Fahndung vgl. Rügger/Scherer, in BSK StPO, Art. 210, Rz. 1

<sup>3</sup> Vgl. dazu Scherer Benedikt (2011): Alarmsystem Kindsentführung, Erfahrungen aus der operativen Umsetzung. In Kriminalistik 06/2011, 413-417.



## 2.4 Voraussetzungen für eine Alarmauslösung

Die Strafverfolgung und Rechtsprechung in Strafsachen fällt primär in die Kompetenz der Kantone (siehe nachfolgend Ziff. 2.5), die Bundeskompetenz bildet die Ausnahme. Diese ist nur gegeben, wenn eine Bestimmung des Bundesrechts sie ausdrücklich vorsieht (Art. 22 der Strafprozessordnung; StPO). Die Zuständigkeit des Bundes ist einerseits dann gegeben, wenn Straftaten gegen die Interessen des Bundes gerichtet sind oder gewisse politische Komponenten aufweisen (Art. 23 StPO enthält einen Katalog dieser strafbaren Handlungen; aufgeführt wird auch die Geiselnahme nach Artikel 185 StGB zur Nötigung von Behörden des Bundes oder des Auslandes). Andererseits besteht unter bestimmten Voraussetzungen Bundesgerichtsbarkeit bei organisiertem Verbrechen, Finanzierung des Terrorismus, Wirtschaftskriminalität sowie Geldwäscherei (Art. 24 StPO).

Die Strafverfolgungskompetenz im Falle einer Kindesentführung fällt in die Kompetenz der Kantone. Folglich ist der betroffene Kanton auch für die Auslösung eines Alarms zuständig. Hierzu müssen restriktive Bedingungen erfüllt sein. In der Konvention ist unter Ziff. 4 die Voraussetzung der Alarmauslösung wie folgt festgehalten:

*Folgende Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein, damit der Entführungsalarm ausgelöst werden kann:*

- *Es wurde konkret festgestellt, dass eine minderjährige Person entführt worden ist, oder es besteht der begründete Verdacht dafür;*
- *Es muss angenommen werden, dass die entführte Person ernsthaft in ihrer physischen, sexuellen oder psychischen Integrität gefährdet ist;*
- *Es liegen genügend gesicherte Informationen vor, damit der Alarm mit Aussicht auf eine erfolgreiche Lokalisierung von Täterschaft und/oder Opfer ausgelöst werden kann.*
- *Das Einverständnis mindestens eines Inhabers/einer Inhaberin des elterlichen Sorgerechts, gegebenenfalls der zuständigen Vormundschaft, ist zur Auslösung des Alarms nach Möglichkeit einzuholen.*

Im Ereignisfall prüft die zuständige Kantonspolizei zusammen mit der kantonalen Staatsanwaltschaft umgehend, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, um im positiven Fall den Vorteil der schnellen Informationsverbreitung optimal zu nutzen. Bevor ein Alarm ausgelöst wird, muss die Polizei in jedem Fall vertiefte Ermittlungen (Tatortarbeit, Spurensicherung, Befragungen von Zeugen und Angehörigen, Auswerten von technischen Überwachungsmitteln etc.) durchführen und nach Risiko- und Interessenabwägungen einzelfallweise entscheiden, ob der Entführungsalarm ausgelöst werden soll. Eine automatische Auslösung ist nicht vorgesehen und könnte sogar kontraproduktiv sein (vgl. Ziff. 3 und 4.1). Von einer Auslösung ist abzusehen, wenn z.B. Hinweise bestehen, dass die Täterschaft zu einer falschen Reaktion provoziert werden könnte, sich die bestehende Gefahr für das Kind vergrößert oder die grosse mediale Präsenz die Polizeiarbeiten behindern würde (vgl. Ziff. 3).

## 2.5 Rechtliche Regelung und Kompetenz zur Alarmauslösung

Die Strafverfolgungsbehörden können gestützt auf Artikel 74 Abs.1 Bst. a und Art. 211 StPO sowie gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen in den kantonalen Polizeigesetzen die Bevölkerung auffordern, bei der Aufklärung von Straftaten mitzuwirken. Die Kompetenz der Alarmauslösung obliegt in der Regel einem Polizeioffizier, der sich meist mit einer weiteren Fachstelle abspricht. Aufgrund strafprozessualer und sicherheitspolizeilicher Gesichtspunkte erfolgt die Auslösung des Entführungsalarms immer in gegenseitiger Absprache zwischen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft. Entführungsfälle stellen Offizialdelikte dar. Die Abläufe sind trotz geringfügiger Unterschiede aufgrund

des föderalistischen Systems in grossem Masse landesweit standardisiert.

## **2.6 Der Alarmierungstext**

Der Text für die Öffentlichkeitsfahndung im Rahmen des Entführungsalarms wird durch die verantwortliche Kantonspolizei erstellt. Dieser Text muss kurz und präzise sein und alle wichtigen Elemente für eine erfolgreiche Fahndung beinhalten. Zudem darf er polizeitaktische Massnahmen nicht behindern. Der optimale Text muss zahlreiche Kriterien erfüllen und rasch erstellt werden. Ein von Spezialisten der *Arbeitsgruppe Entführungsalarm* erstellter Mustertext liegt den Kantonspolizeien als Grundlage vor.

## **2.7 Die Einsatzzentrale fedpol als koordinatives Instrument**

Nach dem Entscheid einer Alarmauslösung übernimmt die Einsatzzentrale von fedpol (EZ fedpol) die Koordinationsaufgabe. Die Kantonspolizei übermittelt der EZ fedpol die Alarmmeldung, ein Bild des Opfers sowie weitere Informationen zum Sachverhalt, insbesondere Signalement von Opfer und Täter. Die EZ fedpol übersetzt die den Konventionspartnern weiterzuleitende Meldung in die Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch sowie Englisch. Zudem wird durch fedpol umgehend ein Call Center in Betrieb genommen, welches die Hinweise der Bevölkerung in den ersten Stunden entgegennimmt. Nach Vorliegen der übersetzten Alarmmeldung und nach Einsatzbereitschaft des Call Centers werden die Meldung und das Bild des Opfers per E-Mail den Konventionspartnern zugestellt. Diese verbreiten den Text und das Bild so schnell wie möglich über ihre Kanäle landesweit an die Öffentlichkeit. Die EZ fedpol leitet zudem die Fahndungsmeldung an ausländische Strafverfolgungsbehörden weiter.

## **2.8 Die Aufgaben des Call Centers**

Ziel des Entführungsalarms als Mittel der Öffentlichkeitsfahndung ist der Erhalt aussagekräftiger Hinweise aus der Bevölkerung in einer möglichst frühen Phase der Entführung. Dies soll Aufschluss über den Verbleib des Opfers und auch des Täters geben. Grundsätzlich ist die federführende Kantonspolizei für die Hinweisentgegennahme und -auswertung zuständig. In einem Ereignisfall sind die Kantonspolizeien in den ersten Stunden noch nicht in der Lage, neben den zeitintensiven Erstermittlungen auch noch das Call Center für die Hinweisentgegennahme einzurichten und zu betreiben. Die Konvention hält fest, dass diese Hinweisentgegennahme am Anfang durch ein schnell einsatzberechtigtes, eigens dafür bei fedpol eingerichtetes Call Center sichergestellt wird. Das Ziel ist jedoch, dass Entgegennahme, Bearbeitung und Auswertung von Hinweisen organisatorisch rasch bei der verantwortlichen Kantonspolizei vereint werden, um Reibungsverluste zu minimieren. Die Aufgaben des Call Centers werden jedoch erst dann an den Kanton übergeben, wenn die dazu nötigen Strukturen einsatzbereit sind, was Stunden oder auch Tage in Anspruch nehmen kann.

## **2.9 Die Hotline-Nummer**

Die Hotline Entführungsalarm ist über eine fest zugewiesene Gratisnummer erreichbar, die im Alarmfall publiziert wird. Die europaweite Rufnummer für Vermisste und Entführte, 116 000, wird in der Schweiz auf die Hotline Entführungsalarm umgeleitet. Im Ereignisfall wird ausschliesslich die Hotline-Nummer für den Entführungsalarm publiziert, dies um den Entführungsalarm von Vermisstenfällen abzugrenzen, für die er explizit nicht vorgesehen ist.

## **2.10 Hinweisentgegennahme und Journalerfassung**

Aufgrund des föderalistischen Polizeisystems in der Schweiz existiert keine gemeinsame IT-Lösung für die zeitgleiche Kommunikation zwischen den Kantonspolizeien. Jedes Polizeikorps arbeitet in der Regel mit seinem eigenen System und seiner eigenen Software. Dieses Problem konnte mit der Elektronischen Lagedarstellung (ELD) gelöst werden. Hierbei handelt es sich um ein System, welches von der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) betrieben und genutzt wird, aber auch für die Polizei ein hilfreiches Instrument darstellt. Die ELD ist eine webbasierte, verschlüsselte Website, die nur mit entsprechenden Zugangscodes aufrufbar ist. Die ELD beinhaltet eine Journalführung, die auch für den Entführungsalarm genutzt werden kann. Die Hinweise aus dem Call Center werden in der ELD erfasst und stehen anschliessend den involvierten Behörden unmittelbar zur Verfügung.

## **2.11 Hinweisauswertung und Fallbearbeitung**

Die Ermittlungskompetenz liegt immer bei der den Alarm auslösenden Kantonspolizei. Sie entscheidet über technische, taktische, operative und fahndungsrelevante Massnahmen. Ihr obliegt die Federführung in der Fallbearbeitung. Die Auswertung und Analyse der Hinweise erfolgen daher immer durch die verantwortliche Kantonspolizei.

## **2.12 Zusammenarbeit im In- und Ausland**

In der Schweiz werden in einem Entführungsfall auf nationaler Stufe alle Polizeikorps und das Grenzwachtkorps (GWK) umgehend in Kenntnis gesetzt und die Fahndung ins schweizerische Fahndungssystem RIPOL<sup>4</sup> eingegeben. Für die internationale Zusammenarbeit stehen das Schengener Informationssystem SIS sowie Interpol und Europol zur Verfügung. Die umgehende Einbindung ausländischer Partner ist aufgrund der potenziell sehr kurzen Fluchtwege ins Ausland essentiell.

## **2.13 Übungen und Überprüfung des Systems**

In der Konvention ist festgelegt, dass sich alle beteiligten Partner des Alarmsystems an regelmässigen Übungen beteiligen müssen. Diese sind so angelegt, dass das gesamte System in allen Details so realitätsnah wie möglich geprüft werden kann. Alle Beteiligten haben sich darauf geeinigt, jährlich an zwei umfassenden Übungen teilzunehmen. Die Planung und Organisation obliegt fedpol, jeweils in enger Zusammenarbeit mit der beteiligten Kantonspolizei. Bis Ende 2014 wurden 12 Übungen zusammen mit Kantonspolizeien und allen Konventionspartnern durchgeführt. Jede Übung wird einer eingehenden Analyse unterzogen. Der Abschlussbericht dient jeweils als Grundlage zur Optimierung der Abläufe.

## **2.14 Zeitverhältnisse bei einer Alarmauslösung**

Eine Meldung wird im Idealfall erst Stunden nach der Entführung publiziert werden können. In den zahlreichen Übungen lag der Durchschnitt einer Meldungspublikation bei etwa zweieinhalb bis drei Stunden nach Meldungseingang bei der Polizei. Im Ernstfall kann dies auch länger dauern. Eine Publikation darf erst erfolgen, wenn der Sachverhalt möglichst eindeutig geklärt ist und die für die Alarmmeldung relevanten Inhalte (Signalemente, Fahrzeuge, Fotoauswertungen von Kameras etc.) erhoben wurden. Diese Ermittlungen und technischen Auswertungen sind zeitintensiv aber elementar. Die Verbreitung einer nicht korrekten, falschen oder unklaren Meldung würde in der Öffentlichkeit grosse

---

<sup>4</sup> RIPOL: Recherches informatisées de police (automatisiertes Fahndungssystem des Bundes)

Verwirrung stiften und dem originären Ziel, nämlich das Kind wohlbehalten zu lokalisieren, entgegenwirken. Diese polizeilichen Abläufe und Zeitverhältnisse decken sich mit den Erfahrungswerten des Auslands.

### **3 Spannungsfeld und Komplexität der Entscheidungen**

Das System besteht aus einem technischen und einem operativ/taktischen Teil. Ist der Entscheid zur Auslösung gefällt, kommen gut funktionierende Prozesse zum Tragen. Schwierigkeiten ergeben sich hingegen bei der Entscheidungsfindung von Polizei und Staatsanwaltschaft *ob* – basierend auf den vorliegenden Erkenntnissen – der Alarm ausgelöst werden soll. Es gilt Vor- und Nachteile abzuwägen und letztlich im Sinne des Kindeswohls rasch und unter hohem Druck zu entscheiden. Auch wenn der Entscheid zur Auslösung kompetenten, entsprechend ausgebildeten und erfahrenen Personen obliegt, verbleibt immer ein gewisses Mass an Unsicherheit. Insbesondere kann die Reaktion des Täters nicht mit Sicherheit vorhergesehen werden. Dabei ist zu bedenken, dass die Involvierung der Öffentlichkeit – erst recht eine derart umfassende, wie nach der Auslösung des Entführungsalarms – die Situation für den Täter erheblich verändert. Die aktive und intensive Suche kann ihn zeitlich oder psychisch unter Druck setzen, zu überhasteten Reaktionen verleiten oder gar motivieren, mit einer allenfalls geplanten Tat nicht länger zuzuwarten. Auf eine Auslösung muss beispielsweise verzichtet werden, wenn Hinweise bestehen, dass die Öffentlichkeitsfahndung die Täterschaft zu einer falschen Reaktion verleiten könnte (Resignation, Panik, Schock, Überreaktionen) und somit die Gefahr für das Opfer weiter erhöht. Nicht ausgeschlossen ist zudem, dass die Auslösung des Entführungsalarms dem Täter eine von ihm gewünschte oder beabsichtigte Aufmerksamkeit und Beachtung durch die Medien und die Öffentlichkeit verschafft. Dies kann ebenfalls zu einer erhöhten Opfergefährdung oder gar zur Vornahme eines Gewaltdeliktens führen. Weiter sind überstürzte oder falsche, z.B. eigenmächtige Reaktionen und Handlungen seitens der Öffentlichkeit zu vermeiden. Schliesslich bleibt zu bedenken, dass das grosse Medieninteresse bei Kindsentführungen unter Umständen die Polizeiarbeit behindern kann.

Bei den Strafverfolgungsbehörden werden angesichts dieser Unsicherheiten und der Komplexität der Entscheidungssituation alle erfolgsversprechenden Elemente zum Einsatz kommen, bevor der Alarm als letztes Mittel ausgelöst werden kann. Liegen z.B. Hinweise auf die Täterschaft vor, so dass diese mit technischen Mitteln geortet werden kann, würde der Entführungsalarm kontraproduktiv wirken und unter Umständen eine zusätzliche Gefahr darstellen.

### **4 Forderungen des Postulats**

Die Forderungen des Postulats zielen darauf ab, das System zu verbessern. Die einzelnen Punkte wurden sehr genau geprüft, da alle Beteiligten und insbesondere die Nutzer des Systems das grösste Interesse daran haben, den Entführungsalarm möglichst optimal zu gestalten und als wirksames Instrument bei einer Kindsentführung einzusetzen.

#### **4.1 Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage beispielsweise in der Strafprozessordnung (StPO), die das Entführungsalarmsystem regelt**

Forderung des Postulanten:

**Es ist die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage beispielsweise in der Strafprozessordnung (StPO) zu prüfen, die das Entführungsalarmsystem regelt.**

Die im Rahmen des Entführungsalarms ausgelöste Öffentlichkeitsfahndung bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage. Dies schon deshalb, weil sie zu einer Beeinträchtigung von Grundrechten führen kann (Art. 36 Abs. 1 BV).<sup>5</sup> Seine gesetzliche Grundlage findet der Entführungsalarm in Art. 211 Abs. 1 StPO. Danach kann die Öffentlichkeit zur Mithilfe bei der Fahndung aufgefordert werden. Es muss sich dabei nicht zwingend um die Fahndung nach Tatverdächtigen handeln. Diese kann – namentlich in Entführungsfällen – auch die Opfer betreffen.<sup>6</sup> Der Entführungsalarm bildet eine besondere und konzentrierte Form der Öffentlichkeitsfahndung.<sup>7</sup> Ergänzt wird die Regelung von Art. 211 durch Art. 74 StPO, welcher allgemeine Grundsätze in Bezug auf die Orientierung der Öffentlichkeit statuiert.<sup>8</sup> Namentlich ist den Persönlichkeitsinteressen von Opfern und Tätern sowie der Unschuldsvermutung Rechnung zu tragen. Zu beachten sind sodann die allgemeinen in Art. 3 StPO statuierten Grundsätze.

Die Bestimmung von Art. 211 Abs. 1 StPO ist hinreichend bestimmt, um als Grundlage für den Entführungsalarm zu dienen. Würde die Auslösung des Entführungsalarms durch das Gesetz an enge oder detaillierte Voraussetzungen gebunden oder gar ein Automatismus vorgesehen, könnte dies die Ermessensspielräume der Strafverfolgungsbehörden in nicht sachgerechter Weise verengen. Der Entscheid über die Auslösung eines Entführungsalarms ist immer ein Einzelfallentscheid, der vielfältige Abklärungen erfordert und zahlreiche Interessen in Einklang zu bringen hat.<sup>9</sup> Namentlich gilt es zu verhindern, dass es zu überstürzten, die Opferinteressen gefährdenden Reaktionen der Täterschaft oder der Öffentlichkeit kommt. Die Chancen auf die Ergreifung des Täters und eine zeitnahe Abwehr der Opfergefährdung müssen jederzeit vollumfänglich intakt bleiben (vgl. Ziff. 3). Die Einzelfallbezogenheit und beschränkte Vorhersehbarkeit der zu treffenden Entscheidungen sowie die Komplexität der zu beurteilenden Sachverhalte und vorzunehmenden Abwägungen können nach Lehre und Rechtsprechung eine offene gesetzliche Regelung rechtfertigen.<sup>10</sup> Damit wird sichergestellt, dass den Behörden die für eine sachgerechte Lösung erforderlichen Spielräume zur Verfügung stehen. Dies ist für den Entführungsalarm mit der heutigen Regelung in Art. 211 Abs. 1 StPO sichergestellt.

Gleichzeitig besteht mit einer Vereinbarung<sup>11</sup> die Möglichkeit, in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten aufzuerlegen, Rechte zu verleihen und Zuständigkeiten festzulegen. Bei der vorliegenden Konvention handelt es sich um eine Verwaltungsvereinbarung, die einen rechtsetzenden Charakter aufweist, indem sie alle Kriterien für die Auslösung eines Alarmes normiert, die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Behörden verbindlich regelt und Bestimmungen über die Verteilung der Kosten enthält. Die Konvention bildet damit die Bedürfnisse von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf eine möglichst rasche und erfolgreiche Beendigung der Entführungssituation angemessen ab. Gleichzeitig trägt sie den Interessen der Konventionspartner Rechnung, welche im Rahmen ihrer – freiwillig eingegangen<sup>12</sup> – Verpflichtung genaue Kenntnis haben müssen, wann und unter welchen Voraussetzungen sie in Anspruch genommen werden können. Mit der Konvention besteht damit eine für alle Vereinbarungspartner akzeptable und optimale Lösung. Insbesondere ist es mit Blick auf eine erfolgreiche und praxistaugliche Handhabung des Entführungsalarms nicht erforderlich, die im Rahmen der Konvention entwickelten Gesichtspunkte für eine

5 Weder, in: Kommentar zur StPO, Art. 211 StPO, Rz. 3 ff.

6 Rügger, in: BSK StPO, Art. 211, Rz. 1 und 18.

7 Weder, in: Kommentar zur StPO, Art. 211 StPO, Rz. 17, ferner Rügger, in: BSK StPO, Art. 211, Rz. 20.

8 Vgl. auch Rügger, in: BSK StPO, Art. 211, Rz. 1

9 Vgl. auch Rügger, in: BSK StPO, Art. 211, Rz. 20b.

10 Vgl. BGE 138 IV 13 E. 4.1 S. 20; BGE 132 I 49 E. 6.2 S. 58; Tschannen, Zimmerli, Müller (2014), § 19, Rz. 20.

11 BUCHER EUGEN, OR Allgemeiner Teil, 2. Auflage, Zürich 1988, S. 98; BJ, Gesetzgebungslaufplan, Rz. 393

12 Die StPO verpflichtet die Medien nicht dazu, Mitteilungen der Behörden zu verbreiten, vgl. Robert-Nicoud, in CR CPP, Art. 211 StPO, Rz. 2. En revanche, la SSR est tenue de diffuser les communiqués urgents de la police en vertu de la loi fédérale sur la radio et la télévision, LRTV (cf. art. 8, al. 1, let. a LRTV).

Alarmauslösung zu lockern. Zu diskutieren ist immerhin die Ausdehnung der Alarmauslösung auf erwachsene Personen (vgl. Ziff. 4.2.1). Auch bestehen im Bereich des Entführungsalarms keine Doppelspurigkeiten oder Unklarheiten mit Bezug auf die Kostenteilung, welche allenfalls ein gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich machen könnten (siehe Ziff. 4.4).

Für den Entführungsalarm besteht somit eine hinreichend bestimmte, formell-gesetzliche Grundlage in Art. 211 Abs. 1 StPO. Will der Bund in einem Entführungsalarm strafprozessuale Zwangsmassnahmen ergreifen, so ergehen diese nach den eigens dafür bestehenden Regelungen in der StPO. Eine Anpassung von Art. 211 Abs. 1 StPO ist auch aus diesem Grund nicht notwendig.

## **4.2 Präzisierung und Lockerung der Voraussetzungen für die Auslösung des Entführungsalarms**

Forderung des Postulanten:

**Es ist eine Präzisierung und Lockerung der Voraussetzungen für die Auslösung des Entführungsalarms zu prüfen.**

Die bereits heute formulierten Kriterien sowie die bestehenden Voraussetzungen sind wohlüberlegt und präzise formuliert.

### **4.2.1 Minderjährigkeit**

Konventionstext:

*Es wurde konkret festgestellt, dass eine minderjährige Person entführt worden ist, oder es besteht der begründete Verdacht dafür.*

Als minderjährig gelten Personen, die noch nicht 18 Jahre alt sind. Bei der Einführung des Entführungsalarms wurde in Angleichung an die bereits im Ausland bestehenden Alarmsysteme die Minderjährigkeit einer entführten Person als Voraussetzung mit aufgenommen. Der dem Entführungsalarm zugrunde liegende Schutzgedanke wurde auf die ohnehin speziell zu schützenden Mitglieder der Gesellschaft – Kinder und Jugendliche (siehe Art. 11 BV) – fokussiert. Aus diesem Grund wird oft auch der Begriff Kindsentführungsalarm verwendet, welcher den tatsächlichen Verhältnissen genauer Rechnung trägt.

Mit der Eingrenzung der Alarmfälle auf minderjährige Opfer kann auch die Anzahl der zu erwartenden Alarme begrenzt werden. Damit sollte auch einer allfälligen Abstumpfung der Bevölkerung durch zu viele Alarme entgegengewirkt werden. Zu bedenken ist ferner, dass die Konventionspartner mit der Aufschaltung eines Alarms nicht unerhebliche personelle und vor allem finanzielle Aufwendungen auf sich nehmen, welche sie selber tragen.

Eine Ausdehnung der Alarmauslösung auf erwachsene Opfer wäre aus Sicht des generellen Schutzgedankens allerdings denkbar. Die Tatsache, dass aufgrund der bisherigen Erfahrung wegen der Entführung Minderjähriger kein Alarm ausgelöst werden musste, lässt aus Sicht der Praxis den Schluss zu, dass auch die Möglichkeit eines Entführungsalarms bei erwachsenen Opfern keinen schädlichen Einfluss auf das System haben dürfte: Ausgelöste Alarme dürften auch hier die Ausnahme bleiben. Die Konventionspartner wurden gebeten, zu dieser möglichen Anpassung Stellung zu nehmen. Sie haben grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden und unterstützen die Lockerung der Konvention in dieser Hinsicht.

Nicht unerwähnt bleiben darf die Tatsache, dass bereits heute die Möglichkeit besteht, über die bestehenden Kanäle die Öffentlichkeit rasch und gezielt über polizeiliche Ereignisse zu informieren. Diese Möglichkeit wurde in der jüngsten Vergangenheit mehrfach bei Vermisstenfällen erfolgreich

umgesetzt. In diesem Bereich hat vor allem die neue Technologie der Smartphones mit den "Breaking News-Funktionen" neue Massstäbe gesetzt.

Zusammenfassend erscheint eine Ausdehnung der Alarmauslösung auf erwachsene entführte Personen grundsätzlich möglich, ohne das System zu ermüden.

#### 4.2.2 Gefährdung der physischen, sexuellen oder psychischen Integrität

Konventionstext:

*Es muss angenommen werden, dass die entführte Person ernsthaft in ihrer physischen, sexuellen oder psychischen Integrität gefährdet ist.*

Das Kriterium der ernsthaften Gefährdung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass eine schnelle Lokalisierung von Täter und Opfer gerade dann unumgänglich ist, wenn *schwere* Verletzungen der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität zu befürchten sind: Diese werden erfahrungsgemäss meist kurz nach einer Entführung begangen. Eine Entführung geschieht jedoch immer gegen den Willen des Opfers und impliziert eine schwere Gefährdung. Bei der polizeilichen Lagebeurteilung wird eine schwere Gefährdung *grundsätzlich* angenommen.

Eine Relativierung der Gefährdung ergibt sich bei einer Entführung durch einen Elternteil bzw. beim Entziehen von Minderjährigen (Art. 220 StGB). Hier besteht nach der polizeilichen Erfahrung in der Regel keine Gefahr für Leib und Leben der entführten Person. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diese Erfahrung keineswegs verallgemeinert werden darf und jeweils der Einzelfall in seinen konkreten Umständen betrachtet werden muss (z.B. bezogen auf die psychische Disposition und Verfassung des Elternteils, der das Kind entführt hat). Diese Beurteilung und der Entscheid obliegen dem verantwortlichen Polizeioffizier. Weiter können konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass keine oder nur eine geringe Gefährdung für das Opfer besteht. In solchen Fällen ist die Auslösung eines Entführungsalarms nicht angezeigt und könnte das Opfer gar erst einer Gefährdung aussetzen (vgl. vorne, Ziff. 3).

Die Formulierung dieser Voraussetzung für eine Alarmauslösung ist sachgerecht. Sie trägt den Interessen des Opfers Rechnung und stellt klar, dass sich der Einsatz des Entführungsalarms am Grundsatz der Verhältnismässigkeit orientieren muss. Damit wird nicht zuletzt auch einer Gleichgültigkeit der Bevölkerung gegenüber dem Entführungsalarm entgegengewirkt und seine langfristige Effizienz bewahrt.

#### 4.2.3 Vermisstenfälle

In der Schweiz werden pro Jahr mehrere Tausend Anzeigen<sup>13</sup> von vermissten oder der Obhut entwichenen Personen durch die Polizei aufgenommen und bearbeitet. Ein beachtlicher Teil davon betrifft Kinder. In diesen Fällen sind die Umstände in den ersten Stunden oft unklar; eine Entführung liegt nach der polizeilichen Erfahrung aber zumeist nicht vor. Im weitaus grössten Teil der Fälle werden die Kinder durch die Angehörigen oder die Polizei nach kurzer Zeit wiedergefunden. Würde angesichts dieser unklaren Lage und ohne Anhaltspunkte auf eine Entführung stets ein Entführungsalarm ausgelöst, wäre die Öffentlichkeit täglich mit Alarmmeldungen konfrontiert. Ein Alarm hätte im seltenen Anwendungsfall, d.h. bei einer echten Entführung keine durchgreifende Wirkung mehr und das System Entführungsalarm würde an Glaubwürdigkeit einbüssen. Zudem fehlen in Vermisstenfällen mangels Anhaltspunkten auf eine Entführung (z.B. Beobachtungen durch Dritte) auch oft konkrete Fahndungsansätze wie Signalelemente oder Fahrzeugbeschreibungen, die der Öffentlichkeit mitgeteilt

---

<sup>13</sup> Die Meldung von Vermisstenfällen im Rahmen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ist keine Pflichtmeldung. Basierend auf einer Hochrechnung vorhandener Zahlen sowie auf den Erfahrungen der Kantone, kann man von schweizweit jährlich mehreren Tausend Vermisstmeldungen ausgehen.

werden könnten.

Erst recht problematisch ist der Einsatz des Entführungsalarms im Fall von vermissten Erwachsenen. Ohne Anhaltspunkte auf eine besondere Gefährdungslage (z.B. Wanderung in einem Berggebiet, Aufenthalt auf oder am Wasser etc.) wird in der Regel mit der Einleitung von breit angelegten Such- und Fahndungsaktionen zugewartet und es werden zuvor weitere Abklärungen im Umfeld des Opfers vorgenommen. Zudem besteht durchaus auch die Möglichkeit, dass sich eine Person bewusst und willentlich aus ihrem bisherigen Umfeld entfernt hat.

### **4.3 Einführung einer Alarmzwischenstufe, mit der Polizeikräfte mobilisiert werden können, ohne dass sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel und Wege benützt werden müssen**

Forderung des Postulanten:

**Es ist die Einführung einer Alarmzwischenstufe, mit der Polizeikräfte mobilisiert werden können, ohne dass sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel und Wege benützt werden müssen, zu prüfen.**

Bei einem Ereignis von überregionaler, nationaler und internationaler Tragweite, insbesondere im Rahmen der Personensuche (Fahndung), stehen den Polizeikräften bereits heute zahlreiche effiziente und wirkungsvolle Instrumente zur Verfügung, um Polizeikräfte zu orientieren, zu mobilisieren und erste Massnahmen einzuleiten, ohne jedoch das gesamte Dispositiv des Entführungsalarms (Inbetriebnahme des Call Centers, Vorbereitung und Verbreitung der Alarmmeldungen etc.) zu aktivieren. Die nachfolgend beschriebenen Mittel gehören zum polizeilichen Standard, stehen rund um die Uhr zur Verfügung und können jederzeit und unverzüglich genutzt werden. Die Einführung einer Alarmzwischenstufe ist nicht erforderlich. Schlimmstenfalls könnten definierte und eingespielte Prozesse beeinträchtigt werden und Effizienzverluste bewirken.

#### **4.3.1 Kantonal/regional**

##### Alarm- und Meldesysteme innerhalb der Polizeikorps

Alle Schweizer Polizeikorps wie auch fedpol verfügen über eigene Alarmierungssysteme (z.B. Pager oder eigens entwickelte Anwendungen für Mobiltelefone), mit welchen die Korpsangehörigen jederzeit alarmiert werden können.

##### Bilateraler telefonischer Informationsaustausch

Kontaktdaten aller kantonalen Einsatzzentralen wie auch der EZ fedpol sind in den jeweiligen EDV-basierten Einsatzleitsystemen hinterlegt und eine Verbindung ist innert Sekunden hergestellt. Dieser Kanal wird insbesondere genutzt, um aufwändigere Polizeieinsätze, Fahndungen etc. zu koordinieren.

#### **4.3.2 National**

##### Die Alarmfahndung

Mit einer *Alarmfahndung*<sup>14</sup> kann nach einem schweren Delikt kantonsübergreifend eine dringende polizeiliche Suche ausgelöst werden. Dabei handelt es sich um ein gesamtschweizerisches Fahndungsdispositiv, das als Sofortmassnahme unmittelbar nach einem Ereignis eingeleitet wird. Eine

---

<sup>14</sup> Vereinbarung über die Organisation und Durchführung der alarmmässigen Fahndung bei schweren Straftaten vom 1. April 1974 sowie deren Ausführungsbestimmungen von 2002.



Alarmfahndung wird bei schweren Straftaten ausgelöst (z.B. schwerer Einbruch, Banküberfall, Gefängnisausbruch oder Entführung). Sie ist insbesondere dann sinnvoll, wenn relativ genaue Angaben über eine mobile Täterschaft vorliegen.<sup>15</sup> Konkret nehmen dabei Polizeieinheiten vordefinierte Beobachtungsstellen ein, um beispielsweise neuralgische Verkehrspunkte oder andere fallbezogene wichtigen Orte zu überwachen. Die Alarmfahndung kann innert Minuten nach einem Ereignis ausgelöst werden und kommt in der Schweiz regelmässig zum Einsatz.

#### RIPOL: aktive Fahndung

Das nationale automatisierte Fahndungssystem RIPOL unterscheidet zwischen aktiver und passiver Fahndung. Letztere wird vor einer Verbreitung durch fedpol geprüft und anschliessend zur Verbreitung freigegeben. Dringliche Ausschreibungen können durch die ausschreibende Stelle des Kantons oder des Bundes direkt als aktive Fahndung im RIPOL erfasst werden<sup>16</sup> und sind sofort im System ersichtlich. Aktive Fahndungsverbreitungen werden den Polizeibehörden und dem GWK sowie den Zollorganen mit Zugriff auf Personendaten zusätzlich per Fernschreiben oder in anderer geeigneter Form bestätigt. Fahrzeugausschreibungen werden nach Eingabe durch eine kantonale Polizeibehörde sofort im RIPOL verbreitet (Art. 3 Abs. 2 Bst. e i.V.m. Art. 15 Abs. 1 RIPOL-V).<sup>17</sup>

#### Verbreitung National

Alle Einsatzzentralen der Kantonspolizeien und die Einsatzzentrale fedpol sind mittels dem Telematikmittel VULPUS<sup>18</sup> untereinander verbunden. Damit können zielgerichtet mit einzelnen oder mit allen Stationen schriftliche Meldungen ausgetauscht werden. Als *Verbreitung National* wird die Aussendung dringender und wichtiger Meldungen über den erwähnten Kommunikationskanal an alle Empfänger bezeichnet. Der Eingang solcher Meldungen wird beim Empfänger mit akustischem Signal angekündigt und muss quittiert werden. Informationen können somit innert Minuten die Einsatzzentralen aller polizeilichen Partner erreichen. Bei Entführungen oder Vermisstmeldungen gehört die *Verbreitung National* zum Standardprozess jeder Polizeibehörde.

### **4.3.3 International**

fedpol kommt in der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit eine zentrale Bedeutung zu, insbesondere dem an die EZ fedpol angegliederten SIRENE-Büro.<sup>19</sup> Dieses ist u.a. zuständig für Personen- und Sachfahndungen mittels Schengener Informationssystem SIS. Im Fall einer Entführung werden über diesen Kanal die SIRENE-Büros der ausländischen Partner umgehend aktiv informiert. Die Fahndungen werden ausserdem im Bedarfsfall durch gezielte grenzüberschreitende Massnahmen unterstützt. Zusätzlich werden durch die EZ fedpol die beiden Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) in Chiasso und in Genf über einen Entführungsalarm in Kenntnis gesetzt. Diese sind rund um die Uhr in der Lage, Informationen unverzüglich ihren ausländischen Kollegen im Grenzraum weiterzuleiten. Zudem kann das GWK bei einer Fahndung oder einem Alarm seine Kontrollen im Grenzraum oder an den wichtigen Grenzstellen intensivieren.

Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten erfolgt dank Schengen und anderen etablierten polizeilichen Kanälen effizient und professionell. Über den Schengen-Raum hinaus stehen zusätzlich Interpol und Europol mit ihren Kommunikationsnetzen für die rasche Meldungsverbreitung zur Verfügung.

<sup>15</sup> Rügger, Scherer in: BSK StPO, Art. 210, Rz. 6

<sup>16</sup> RIPOL-Verordnung Art. 14

<sup>17</sup> Rügger, Scherer in: BSK StPO, Art. 210, Rz. 12

<sup>18</sup> Ziff. 5 Schweizerische Polizeiübermittlungsordnung (SPUO): VULPUS Telematik (VT) ist ein Sicherheitsnetz, das der Polizei für die Mitbenutzung zur Verfügung steht.

<sup>19</sup> Scherer in: BSK StGB, Art. 355 Bst. e, Rz. 13 ff.

#### 4.3.4 Öffentlichkeit

Der Entführungsalarm ist die extremste Form der Öffentlichkeitsfahndung. Eine Öffentlichkeitsfahndung in weniger ausgeprägter Form kann aber jederzeit ausgelöst werden. Dabei entscheidet die Polizei über den Verbreitungsraum und die Medienwahl. Einige Fahndungsmittel des Entführungsalarms können für die herkömmliche Öffentlichkeitsfahndung jedoch nicht eingesetzt werden, wie z.B. Anzeigen auf den Wechseltextanlagen über den Autobahnen, Verbreitung an den Flughäfen oder die Publikation per SMS. Diese Mittel sind ausschliesslich für den Entführungsalarm konzipiert. Im Zeitalter von Smartphones erreichen aber auch Meldungen unterhalb der Entführungsalarmschwelle rasch einen sehr grossen Personenkreis, sei es mittels Verbreitung über soziale Medien wie Facebook und Twitter oder über die Online Portale und "Breaking News-Funktionen" von Medien. Der Polizei stehen zahlreiche und effiziente Mittel zur Verfügung, eine Fahndung rasch und wirksam zu publizieren. Die geforderten Zwischenstufen für die Öffentlichkeitsfahndung sind ausreichend vorhanden und werden auch rege genutzt, insbesondere bei Vermisstenfahndung.

#### 4.4 Neuregelung der Finanzierung zwischen den Partnern, insbesondere zwischen Bund und Kantonen

Forderung des Postulanten:

**Es ist eine Neuregelung der Finanzierung zwischen den Partnern, insbesondere zwischen Bund und Kantonen, zu prüfen.**

Die Konvention hält fest, dass die Konventionspartner die Personal- und Sachkosten für den Betrieb des Systems jeweils selbst tragen.<sup>20</sup> M.a.W. stellen die Konventionspartner ihre Leistungen der Polizei nicht in Rechnung. Die Aufwendungen der polizeilichen Partner fallen in den Rahmen der originären Polizeiarbeit und es sind zwischen den Polizeibehörden der Kantone oder des Bundes in einem Alarmfall keine gegenseitigen Abgeltungen vorgesehen. Solche wären in der Praxis auch nicht eindeutig auszuweisen. Die heutige Kostenaufteilung hat sich bestens bewährt und entspricht einer sinnvollen, klaren und pragmatischen Regelung. Diese seit Einführung des Alarmsystems bestehende Regelung wurde von den beteiligten Akteuren nie in Frage gestellt und gilt als unbestritten.

### 5 Fazit

Die detaillierte Analyse der Kriterien und der Prozesse des bestehenden Entführungsalarms basierend auf den Forderungen des Postulats zeigt, dass das System den modernsten technischen und operativen wie auch den rechtlichen Anforderungen Rechnung trägt. Der Entführungsalarm ist ein gesetzlich hinreichend abgestütztes, sinnvolles und fachlich ausgereiftes Alarmierungssystem, welches den verantwortlichen Behörden bei einer Kindsentführung zur Verfügung steht. Die Konzeption in der heutigen Form erlaubt auch die nötigen taktischen und operativen Freiheiten, die in einem Entführungsfall von grösster Bedeutung sind und je nach Lage und Beurteilung der verantwortlichen Spezialisten die optimale Grundlage für eine effiziente und professionelle Fallbearbeitung bieten. Dieses Instrument wie auch die zahlreichen anderen der Polizei zur Verfügung stehenden Mittel erlauben eine zielgerichtete und bestmögliche Fallbearbeitung mit dem Ziel, ein entführtes Kind vor weiterem Schaden zu bewahren und wohlbehalten zu befreien. Der Bundesrat erachtet jedoch die Option, den Einsatz des Entführungsalarms auch auf entführte erwachsene Personen auszuweiten, als sinnvoll und umsetzbar. Dies bedingt eine Anpassung der Vereinbarung mit den Konventionspartnern.

---

<sup>20</sup> Konvention Entführungsalarm, Ziff. 10