



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizei-  
direktorinnen und -direktoren  
Haus der Kantone  
Speichergasse 6  
3001 Bern

Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen:  
Sachbearbeiter/in:  
**Bern, 22. Februar 2024**

## **Entwurf für eine interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Entwurf. Unsere Anmerkungen finden Sie untenstehend:

### **Vorbemerkungen**

Der Bund kann nicht Partei der interkantonalen Vereinbarung sein; sie betrifft in erster Linie die kantonalen Organe. Die Bestimmungen der Vereinbarung sind keine ausreichende Rechtsgrundlage für Personendatenbearbeitungen durch Bundesorgane. Die Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) beschränkt sich somit auf allgemeine Überlegungen zur Schaffung eines «nationalen Schweizer Polizeidatenraums». Wir überlassen es den in der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (Privatim) zusammengeschlossenen kantonalen Datenschutzbehörden, die Artikel der Vereinbarung ausführlich zu kommentieren.

Wir erlauben uns dennoch, generell darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen zum Geltungsbereich der interkantonalen Vereinbarung sehr weit und unbestimmt gefasst sind, indem alle Daten erfasst werden sollen, die im Rahmen der kriminalpolizeilichen Strafverfolgung über die sicherheitspolizeiliche Gefahrenabwehr bis hin zu verwaltungspolizeilichen Aufgaben bearbeitet werden. Ein solch uferloser Geltungsbereich verwischt die Konturen der polizeilichen Datenbearbeitung zu den unterschiedlichen Zwecken der polizeilichen Prävention und Repression und läuft auf eine unzulässige Blankettermächtigung hinaus. Hinzu kommt, dass der Entwurf damit auch die Differenzierungen verwischt, welche die Bundesverfassung bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bezüglich der strafverfolgenden und übrigen Aufgaben der Polizeibehörden statuiert.



## 1. Verfassungsrechtliche Aspekte

Gemäss der Bundesverfassung liegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Polizei bei den Kantonen. Der Vollzug polizeirechtlicher Bestimmungen ist ebenfalls Sache der Kantone. Der Bund hat begrenzte und subsidiäre Kompetenzen, zum Beispiel in den Bereichen Sicherheit des Bundes, Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und internationale Zusammenarbeit. Zu Recht weist der erläuternde Bericht darauf hin, dass der Vereinbarungsentwurf mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss der Bundesverfassung in Konflikt gerät. Im Gegensatz zur Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) schliesst der EDÖB daraus, dass das Ziel, nämlich die Schaffung eines «nationalen Schweizer Polizeidatenraums», nicht rechtmässig umgesetzt werden kann; weder mit den derzeit laufenden Anpassungen der kantonalen Polizeigesetze noch mit der vorgeschlagenen interkantonalen Vereinbarung. Kantonale Gesetze und interkantonale Vereinbarungen dürfen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht widersprechen, weder endgültig noch im Sinne einer Übergangslösung. Der erläuternde Bericht weist richtigerweise auf die Gefahr hin, dass die Vereinbarung im Fall einer abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesgericht für ungültig erklärt werden müsste. Dies stellt ein hohes Risiko dar, welches im Projekt mit einer Ausführlichkeit auszuweisen ist, welche dessen Bedeutung gerecht wird (s. Ziff. 4.2).

## 2. Aktuelle Situation: Amtshilfe über den Nationalen Polizeiindex und zahlreiche zentral betriebene Spezialapplikationen, aber keine Zusammenlegung aller Polizeidaten

Im Rahmen der Strafverfolgung haben die Kantonspolizeien nicht nur Zugang zum Nationalen Polizeiindex, sondern auch zu weiteren Informationssystemen des Bundes, die unter anderem die Verbreitung von Daten aus den kantonalen Polizeikörpern ermöglichen. Es sind dies insbesondere:

- das System Bundesdelikte (teilweise);
- das System internationale und interkantonale Polizeikooperation;
- das System zur Unterstützung der Ermittlungen der Kantone im Bereich ihrer Strafverfolgungskompetenzen;
- das automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL) und der nationale Teil des Schengener Informationssystems.

Es ist erstaunlich, dass diese vielen Systeme, die in den letzten fünfzig Jahren mittels zahlreicher Gesetzesrevisionen eingeführt, angepasst und perfektioniert wurden, im erläuternden Bericht nicht erwähnt wurden. Dieser rechtfertigt eine radikale Änderung des Systems zur Bearbeitung von Personendaten durch die Polizeien, ohne den Status Quo darzustellen.

Die Rechtsgrundlagen für die erwähnten Systeme finden sich in vielen miteinander verwobenen Bestimmungen einzelner Bundesgesetze, zum Beispiel im Strafgesetzbuch, im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI), im Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten, im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, im Waffengesetz (WG) oder im zukünftigen BAZG-Vollzugsaufgabengesetz. Die Nutzerinnen und Nutzer dieser Systeme verschaffen sich online Zugang zu den Personendaten, ohne im Einzelfall vorgängig bei der für das System verantwortlichen Behörde ein summarisch begründetes Amtshilfesuch einzureichen.

Die Kantons- und Gemeindepolizeien und die Sicherheitsbehörden des Bundes (Bundesamt für Polizei [fedpol], Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit und Nachrichtendienst des Bundes) bearbeiten in ihren eigenen Systemen Personendaten, die sie für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben beschafft haben. Diese Behörden leisten sich gegenseitig Amtshilfe; sie können auf der Grundlage eines summarisch begründeten Gesuchs die im Einzelfall erforderlichen Personendaten austauschen. Um diese Amtshilfe zu vereinfachen, betreibt fedpol für die Kantone gemäss Artikel 17 BPI den Nationalen Polizeiindex. Dank diesem können Kantons- und Gemeindepolizeien ihre Amtshilfegesuche gezielt an die Verantwortlichen derjenigen Systeme richten, für die der Index die Registrierung einer konkreten Person anzeigt.

### **3. «Alter» Wunsch, alle polizeilichen Datenbanken in einem «nationalen Schweizer Polizeidatenraum» zu vereinen**

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung haben die Gesetzgeber von Bund und Kantonen bisher darauf verzichtet, alle von den Polizeikörpern beschafften Personendaten in einem einzigen System zu vereinen und damit allen Polizeibehörden in der Schweiz zugänglich zu machen.

Neben den zahlreichen polizeilichen Informationssystemen wie dem RIPOL, die der Bund für sich selbst und für die Kantone betreibt, und den Informationssystemen, die eine Kantonspolizei für sich selbst und für andere Kantons- oder Gemeindepolizeien betreibt, verfügt jedes Polizeikörper über ein eigenes System, in dem es die Personendaten bearbeitet, die es in der Bevölkerung ihres Zuständigkeitsbereiches beschafft. Während Informationen über Schwerestrafkriminalität und schwerwiegende Verstösse gegen die öffentliche Ordnung in nationalen Datenbanken wie dem RIPOL bearbeitet werden, erfassen die Berichtssysteme der einzelnen Kantonspolizeien kleinere Vorfälle wie nächtliche Ruhestörungen.

Mit der Vorlage verfolgt die KKPKS den «alten» Wunsch, alle Personendaten, die im Kontakt mit der Bevölkerung eines Zuständigkeitsbereiches (Kantone und Gemeinden) beschafft werden, ohne Amtshilfe uneingeschränkt online zugänglich zu machen. So reichen entsprechende Bestrebungen zur Zusammenlegung dieser Bürgerdaten bis zum Projekt für ein nationales Kriminalinformationssystem der 1970er-Jahre zurück, das die politischen Organe von Bund und Kantonen im Jahre 1984 abbrachen.

Gleichzeitig zur Vereinbarung wird das Ziel der Zusammenlegung auch mit der Erweiterung der Bearbeitungskompetenzen in den kantonalen Polizeigesetzen und mit dem Projekt der Polizeiabfrageplattform (POLAP) von fedpol verfolgt. Mit der Plattform soll so eine standardisierte Suche nach Polizeidaten der Kantone und der Polizeibehörden des Bundes möglich werden.

Die Vorlage ist aus datenschutzrechtlicher Sicht besonders heikel. Die KKPKS legt richtigerweise dar, dass die Rechte der betroffenen Personen durch das Vorhaben, alle von den Polizeibehörden in der Schweiz bearbeiteten Personendaten online zur Verfügung zu stellen, schwer beeinträchtigt werden. Zu Recht zeigen die Erläuterungen denn auch, dass eine Anpassung von dem Referendum unterstellter Rechtsgrundlagen nötig ist, wenn Daten neu ohne Amtshilfe direkt online zugänglich gemacht werden sollen. Dies aufgrund der damit verbundenen Intensivierung des Eingriffs in die Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen.

### **4. Mängel der Vorlage**

Wie nachfolgend dargelegt wird, weist die Vorlage schwere Mängel auf, sodass sie sich sowohl in staatsrechtlicher wie auch datenschutzrechtlicher Hinsicht insgesamt als unzulässig erweist.

## **4.1 Unzureichende Begründung der Erforderlichkeit und Dringlichkeit**

### **a) Fehlende Darstellung des Status Quo**

Der EDÖB masst sich nicht an, die mit der Vorlage verbundenen Anliegen der KKPKS fachlich zu beurteilen. Seine nachfolgende Kritik richtet sich vielmehr gegen die Begründung der Vorlage: So müssen die nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu erfüllenden Kriterien der Erforderlichkeit und Geeignetheit der polizeilichen Bearbeitung von Personendaten unter gesteigerter Inanspruchnahme der Grundrechte der betroffenen Personen unmittelbar – mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründungsdichte – aus der Vereinbarung und dem erläuternden Bericht hervorgehen.

In den Erläuterungen weist die KKPKS wiederholt darauf hin, dass die durch den Nationalen Polizeindex geschaffenen Erleichterungen und der heutige Austausch von Personendaten zwischen den Korps unzureichend seien. Die vorgeschlagene Anpassung sei deshalb unabdingbar und dringlich. Zur äusserst knappen Begründung der Erforderlichkeit verweist die KKPKS auf Seite 4 ihres erläuternden Berichts auf schwerstkriminelle Phänomene:

*«Jedes Polizeikorps muss einzeln abgefragt werden. Bei der Bekämpfung von Terrorismus oder transkantonalen und internationalen Schwerstkriminalität ist ein derart schwerfälliger und mit Zeitverlust verbundener Prozess nicht mehr zielführend und mit erheblichen Sicherheitsrisiken behaftet.»*

Diese Begründung ist wenig belastbar, da für die Bearbeitung von Personendaten zur Aufdeckung und Verfolgung der schweren und schwersten Kriminalität bereits ein «gemeinsamer Polizeidatenraum» besteht, indem fedpol und das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) für diese Bearbeitungszwecke seit Jahren für alle Korps online zugängliche Applikationen einschliesslich der internationalen Polizeikanäle zur Verfügung stellen. Wenn die KKPKS zur Begründung des Vereinbarungsentwurfs die Schwerstkriminalität anruft, sollte sie gegenüber der Bevölkerung zumindest ausweisen, weshalb die erwähnten, bestehenden Applikationen von fedpol und BAZG sich in der Praxis als ungenügend oder ungenügend entwicklungsfähig erweisen.

Entsprechende Begründungen sowie eine zur Begründung der Erforderlichkeit notwendige Gegenüberstellung des Ist- und Sollzustandes sucht man in den Erläuterungen indessen vergeblich.

### **b) Fehlende Angaben zur kriminologischen Erforderlichkeit**

Auch fehlen Hinweise, inwieweit die heutige Bearbeitung sich als ungenügend erweist. Hat sich die Kriminalitätsslage gemäss der Kriminalstatistik in der Schweiz allgemein oder im Bereich der in den Vernehmlassungsunterlagen genannten Serieneinbrüche auf längere Frist zurück betrachtet signifikant verschlimmert? Der EDÖB ist keine Fachbehörde für Kriminologie, stellt aufgrund seiner Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Datenschutzverletzungen jedoch fest, dass die Kriminalitätsslage vor allem im Bereich der Cyberkriminalität ausser Kontrolle zu geraten droht. Eine kriminologische Entwicklung also, die sich durch eine landesweite Bearbeitung von Bagatelldaten, die im Kontakt mit der lokalen Bevölkerung anfallen, schwerlich durchbrechen lassen dürfte. Zu all diesen Entwicklungen fehlen – abgesehen von den wiederholten Dringlichkeitshinweisen – jegliche Erläuterungen.

### **c) Fehlende Hinweise zur Digitalisierung der Amtshilfe**

In den Vernehmlassungsunterlagen beruft sich die KKPKS indessen auf die vom Bundesrat am 15. August 2018 angenommene Motion Eichenberger (18.3592), die zur Begründung keineswegs die Schwerstkriminalität, sondern die Verfolgung von flüchtigen Serieneinbrechern anführt. Leider führt die KKPKS in den Erläuterungen erneut nicht aus, warum sich die bestehenden landesweiten Instrumente

wie zum Beispiel das RIPOL für die Verfolgung solcher Serientäter als ungenügend erweisen. Kaum nachzuvollziehen ist, dass die KKPKS in Anlehnung an eine Motion, die in ihrem Wortlaut den Serieneinbruch als einziges Beispiel nennt, einen Auftrag zur Zugänglichmachung sämtlicher Kategorien von Daten herleitet, welche die Korps bearbeiten (inklusive verwaltungspolizeilicher Personendaten).

Grund zur Besorgnis geben in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Aussagen auf Seite 4 der Erläuterungen, welche nahelegen, dass die kantonalen Korps die amtshilfeweisen Rückfragen, welche sich aufgrund von Treffern im nationalen Polizeiindex aufdrängen, mit nicht mehr zeitgemässen Arbeitsmethoden abwickeln:

*«Informationen über verdächtige Personen aus anderen Kantonen können Polizeibehörden nur indirekt über den Polizeiindex und mit erheblichem Aufwand mittels Anfragen per Telefon oder E-Mail erhalten.»*

Diese Aussage der KKPKS gibt Anlass zur Befürchtung, dass es die Kantone versäumt haben könnten, die über ihre Einsatzzentralen verbreiteten Amtshilfegesuche durch zeitgemäss informatisierte Abläufe oder durch zeitgerecht beantwortbare Ring-Abfragen über digitale Anfrageportale zu bearbeiten. Zudem lassen Medienberichte über Fahndungsspannen und pauschale Klagen der Polizei über das angebliche Ungenügen der heutigen Mechanismen der Amtshilfe meist die Frage unbeantwortet, ob und inwieweit die heute zur Verfügung stehenden Mittel der Amtshilfe im konkreten Fall tatsächlich genutzt und ausgeschöpft wurden.

**Vor dem Hintergrund des erläuternden Berichts empfiehlt der EDÖB der KKPS somit bezüglich berechtigter Anliegen, statt zur Abschaffung der polizeilichen Amtshilfe zu deren zeitgemässen Digitalisierung zu schreiten.** So wäre es denkbar, Onlinezugriffe mit einer Standardisierung und Automatisierung der Amtshilfe zu koppeln, indem die online zugreifenden Stellen vor dem eigentlichen Zugriff auf einem vorbereiteten Textfeld den Grund ihres Zugriffs und nähere Bezeichnungen zum Geschäft eingeben und ihre Informationsbedürfnisse je nach Routinecharakter des Gesuchs mittels Multiple-Choice oder Freitext begründen würden. Je nach Eindeutigkeit, Komplexität und Relevanz des Anliegens würden die im Einzelfall benötigten Informationen dann von den ersuchten Behörden zeitlich mehr oder weniger unmittelbar freigeschaltet.

Auch wenn eine Freischaltung in statistisch häufigen Standardsituationen und in Fällen zeitlicher Dringlichkeit automatisiert erfolgte, würde der Eingriff in die grundrechtlich geschützte Sphäre der Betroffenen milder ausfallen, als bei einem direkten Online-Zugriff ohne vorgeschaltete Amtshilfe. Dies, u.a., weil die Begründung der Amtshilfe dokumentiert und somit auch einer nachträglichen Kontrolle im Einzelfall zugänglich würde.

## 4.2 Schengen

### a) Unzureichende Ausweisung der Risiken

Als assoziiertes Schengen-Mitglied hat die Schweiz die EU-Richtlinie 2016/680 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates zu übernehmen und zu beachten. Gemäss Artikel 27 dieser Richtlinie, welcher die vorgängige Erstellung einer Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) regelt, und den daran angepassten Datenschutzgesetzgebungen von Bund und Kantonen haben die Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz einen rechtlichen Anspruch darauf, dass die Verantwortlichen von Projekten zur Bearbeitung von Personendaten im Anwendungsbereich der Richtlinie die damit einhergehenden Risiken vor der Inbetriebnahme angemessen prüfen und ausweisen. Gleichzeitig sind in der DSFA

auch die notwendigen Abhilfemassnahmen sicherzustellen, und es ist der Nachweis zu erbringen, dass die anwendbaren Rechtsgrundlagen eingehalten werden.

Mit dem Vereinbarungsentwurf soll eine in jedem Kanton dem Referendum unterstellte Rechtsgrundlage geschaffen werden, um unter Abschaffung der polizeilichen Amtshilfe einen polizeibehördlichen Direktzugriff auf alle Polizeidaten zu ermöglichen, die im Kontakt mit Personen in der Schweiz anfallen. Die Befassung der Parlamente und der referendumsberechtigten Bevölkerungen in den Kantonen setzt voraus, dass diese sowohl über die staatspolitischen Risiken (Machtzuwachs der Polizei und Intensivierung der Bearbeitung von Bürgerdaten) als auch die informationstechnischen Risiken und Schadenspotentiale (Cyberangriffe und Datenverluste usw.) informiert werden.

Weder zu diesen wesentlichen Risiken noch zur Einhaltung der staats- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (s. vorne Ziff. 1) finden sich Angaben im erläuternden Bericht, der mit seinen spärlich begründeten Aussagen weder der rechtspolitischen noch der datenschutzrechtlichen Tragweite der Vorlage gerecht wird, die wesentliche Aspekte der grundrechtsrelevanten Personendatenbearbeitung offenlässt und in unzulässiger Weise an kantonale Exekutivorgane delegiert.

## **b) Irreführende Angaben zum Informationsaustausch**

Im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass nach Abschluss der Arbeiten zur Interoperabilität im Schengenraum die Schweiz paradoxerweise mit Europa mehr Polizeidaten um ein Vielfaches schneller und einfacher austauschen können, als dies im Binnenverhältnis zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen möglich sei. Dieser Vergleich mit dem Schengenbereich und die daraus abgeleitete Behauptung sind aus folgenden Gründen irreführend:

So betrifft der Direktzugriff im Schengenbereich fast ausschliesslich das Schengener Informationssystem (SIS) und ist dementsprechend auf die im SIS enthaltenen Ausschreibungen oder Delikte beschränkt. Auf das SIS haben sowohl fedpol als auch die verschiedenen Kantonspolizeien bereits heute einen direkten (Online-)Zugriff. Die Interoperabilität wird diese Zugriffsrechte nicht ändern, sondern erleichtern und verbessern. Mit anderen Worten werden die Schweizer Strafverfolgungsbehörden auch nach Einführung der Interoperabilität einen direkten Zugriff auf dieselben Daten im SIS haben wie bis anhin. Zudem sind die von Schweizer Behörden getätigten Einträge im SIS auch im RIPOL enthalten, auf welches sowohl fedpol als auch die Kantonspolizeien bereits heute bis auf Stufe Streifenpolizei einen direkten und mobilen Online-Zugriff haben.

Davon zu unterscheiden sind die Informationen, die zusätzlich zu den im SIS selbst enthaltenen Daten im Rahmen der Amtshilfe ausgetauscht werden. Ein solcher Austausch erfolgt – wie bei jeder Amtshilfe – auch im Rahmen von Schengen im Einzelfall und unter Einhaltung der jeweiligen Vorschriften. In der Schweiz regelt das Schengen-Informationsaustausch-Gesetz (SlaG) diesen Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der anderen Schengen-Staaten. Gestützt auf das SlaG erfolgt dieser Informationsaustausch, sowohl das Ersuchen um Information als auch die Weiterleitung der angefragten Informationen, mittels Formularen. Folglich müssen die Daten im Einzelfall verlangt werden, und es besteht in diesen Fällen kein direkter (Online-)Zugriff auf diese Daten.

Daraus folgt, dass die im erläuternden Bericht auf Seite 5 gemachte Aussage, dass im Schengenraum paradoxerweise mit Europa mehr Polizeidaten um ein Vielfaches schneller und einfacher ausgetauscht werden können als im Binnenverhältnis, irreführend ist.

## 5. Fazit

Der EDÖB lehnt den Vereinbarungsentwurf der KKPKS ab, da er ihn für zu wenig begründet und aus rechtsstaatlicher und datenschutzrechtlicher Sicht für unzulässig hält.

Der in der Vorlage vorgesehene Systemwechsel und die damit verbundene Kompetenzerweiterung der Polizeikorps bei der Bearbeitung von Personendaten könnten rechtmässig und glaubwürdig nur mit der Schaffung einer neuen Bestimmung in der Bundesverfassung erreicht werden, wie es die Motion 23.4311 der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats verlangt. Diese wäre dem obligatorischen Referendum unterstellt und würde dem Schweizer Volk zur Abstimmung vorgelegt. Das Ergebnis eines solchen Plebiszits darf auch nicht durch eine bloss übergangsrechtliche Geltung der vorgeschlagenen Vereinbarung vorweggenommen werden.

Mit Blick auf die teilweise berechtigten Anliegen der KKPKS empfiehlt der EDÖB der KKJPD, im Sinne der obenstehenden Ausführungen eine zeitgemässe digitale Lösung für die landesweite Bearbeitung von Personendaten im Rahmen der polizeilichen Amtshilfe entwickeln und einer erneuten Analyse der Rechtsgrundlagen unterziehen zu lassen.

Freundliche Grüsse

Adrian Lobsiger  
Der Beauftragte