

Generalsekretariat

Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme

Erläuternder Bericht inkl. Ergebnis der Fachkonsultation KKPKS

Generalsekretariat KKPKS, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3011 Bern

Tel. +41 (0)31 512 87 20, info@kkpks.ch

Bern, 24. Oktober 2023



Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme

Erläuternder Bericht inkl. Ergebnis der Fachkonsultation KKP/KCC

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Abkürzungen und Begriffe	3
Ausgangslage	4
Problematik.....	5
Fachkonsultation KKP/KCC.....	7
Zweck und Inhalt der Vereinbarung	9
1. Rechtsgrundlage für den polizeilichen Informationsaustausch	9
2. POLAP	11
3. Gemeinsame Datenbanksysteme	12
4. Governance	13
Form der Vereinbarung.....	14
1. Formelles Gesetz.....	14
2. Delegation Rechtsetzungskompetenz	14
3. Teilnahme des Bundes	15
Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	17
Rechtsgrundlage in den kantonalen Polizeigesetzen	34



Abkürzungen und Begriffe

Abkürzung	Definition
<i>BPI</i>	Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13. Juni 2008, SR 361
<i>BV</i>	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
<i>BGG</i>	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 SR 173.110
<i>EES</i>	Entry/Exit System
<i>EJPD</i>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<i>ETIAS</i>	Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem
<i>Eurodac</i>	Europäisches System für den Abgleich der Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern
<i>PICAR</i>	PICAR ist ein Analysetool für die taktische Kriminalanalyse (TaK), welches dem Monitoring der seriellen/mobilen Kriminalität dient, dabei insbesondere dem Erkennen von kantonsgrenzüberschreitenden Serieldelikten (primär Vermögensdelikte).
<i>PICSEL</i>	PICSEL ist eine Datenbank, die spezifisch die Analyse von Cyberkriminalität-Erkenntnissen ermöglicht (System zur Informationsbeschaffung u.a. mit dem Ziel, Fallverknüpfungen und Serien innerhalb einer stetig steigenden Zahl von Cyberdelikten über die Kantons Grenzen hinaus zu identifizieren).
<i>POLAP</i>	Polizeiabfrageplattform
<i>PolG</i>	Kantonales Polizeigesetz
<i>PTI</i>	Polizeitechnik und -informatik Schweiz
<i>PTI-Vereinbarung</i>	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und die gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (PTI-Vereinbarung)
<i>SIK-N</i>	Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat
<i>SIS</i>	Schengener Informationssystem
<i>VIS</i>	Visa Information System



Ausgangslage

Die Motion Eichenberger (Nationaler polizeilicher Datenaustausch, 18.3592) beauftragte den Bundesrat im Dezember 2019, eine zentrale nationale Polizeidatenbank oder eine Vernetzungsplattform für die bestehenden kantonalen Polizeidatenbanken zu schaffen, mittels welcher die Polizeikorps der Kantone und die Polizeiorgane des Bundes direkt auf die polizeilichen Daten über Personen und deren Vorgänge in der gesamten Schweiz zugreifen können. Sofern die hierfür notwendige Rechtsgrundlage fehlt, sollte diese im Bundesrecht geschaffen werden. Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat haben die Motion Eichenberger angenommen und zur Umsetzung dem EJPD zugewiesen.

Die KKJPD hat im Jahr 2010 das Programm zur Harmonisierung der schweizerischen Polizeiinformatik (HPI) geschaffen. Ziel war es, sich auf interkantonaler Ebene im Bereich polizeilicher Informatik stärker aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Mit der operativen Umsetzung des Programms HPI wurde eine Geschäftsstelle beauftragt, die beim Schweizerischen Kompetenzzentrum PTI angesiedelt ist. Verschiedene Vorhaben wurden in den letzten Jahren erfolgreich umgesetzt (z. B. Waffenplattform, virtueller Polizeischalter ePolice etc.). Als weitere Harmonisierung wurde die **PTI-Vereinbarung** abgeschlossen. Mit dieser wurden die formellen Strukturen für eine bessere und intensivere Polizeikooperation geschaffen. «PTI Schweiz» ist ein Institut des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bern, welche als Leistungserbringerin für die Schweizer Polizeien Lösungen in den Bereichen Polizeitechnik und -informatik betreiben und beschaffen sowie gemeinsame Aufgaben wahrnehmen kann.

Nicht genügend realisiert ist weiterhin eine Vernetzung der Polizeidatenbanken zwischen den Kantonen untereinander sowie mit dem Bund, was für eine moderne Schweizer Polizeiarbeit unabdingbar wäre. Die für einen automatisierten Informationsaustausch notwendigen Rechtsgrundlagen sind nur partiell vorhanden. Die schweizerischen Polizeibehörden setzen unterschiedliche Anwendungen ein, um Daten in kantonalen, nationalen und internationalen Polizei-Informationssystemen, Ausweisdatenbanken sowie in Systemen der Migrations- und Verkehrszulassungsbehörden abzufragen. 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. 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.



Problematik

Die verschiedenen polizeilichen Datenbanken, die teils vom Bund, teils von den Kantonen betrieben werden, unterliegen entweder den Rechtsgrundlagen des Bundes oder der Kantone, und punktuell sogar der Gemeinden. Polizeibehörden sind nur vereinzelt berechtigt, in den polizeirelevanten Datenbanken anderer Gemeinwesen Daten abzurufen (z.B. im Bereich der gerichtspolizeilichen Ermittlungen nach Art. 10 Abs. 4 BPI). Die Daten müssen aber in der Regel bei jeder Behörde einzeln und seriell abgefragt werden.

In ihren eigenen Erlassen regeln der Bund und die Kantone die Nutzungsberechtigung der Daten. Stand heute bestehen in der Schweiz mindestens 26 verschiedene kantonale Gesetze, welche sich mit dem Umgang und Austausch von polizeilichen Informationen befassen. Eine gleiche Anzahl von kantonalen Gesetzen setzt sich mit dem Datenschutz i. e. S. auseinander. Auf Ebene Bund können exemplarisch das BPI, das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120) oder das Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit (SR 360) aufgezählt werden.

Für die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengenraum bestehen die notwendigen rechtlichen Grundlagen bereits, bzw. sind in Arbeit. Nach Abschluss der Arbeiten zur Interoperabilität im Schengenraum kann die Schweiz paradoxerweise mit Europa mehr Polizeidaten um ein Vielfaches schneller und einfacher austauschen, als dies im Binnenverhältnis zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen möglich ist.

Diese rechtlichen und technischen Hürden behindern das Funktionieren der Polizeiarbeit im Alltag. Die Öffentlichkeit leidet und verliert das Vertrauen, wenn z. B. im Nachhinein darüber berichtet wird, dass die Gefährlichkeit einer Person in einem Kanton bekannt war, die Polizeibehörden im Nachbarkanton davon keine Kenntnis hatten und nicht in der Lage waren, zu reagieren. Der fehlende polizeiliche Austausch im Inland begünstigt die Ausbreitung von internationalen oder interkantonalen kriminellen Strukturen in der Schweiz und ist nicht konform mit dem Verfassungsauftrag zur Sicherstellung der Sicherheit (Art. 57 BV). Der fehlende Datenzusammenschluss erschwert die Schaffung eines nationalen Kriminalitätslagebildes als Grundlage für die Polizeiarbeit.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, auf interkantonomer Ebene den polizeilichen Datenaustausch stärker abzustimmen und zu vernetzen. Das Ziel muss es sein, die Schweiz als einen Polizeidatenraum wahrzunehmen. Für einen funktionsfähigen «Polizeidatenraum Schweiz» wäre eine nationale einheitliche Gesetzgebung erforderlich, die aber heute nicht besteht und zudem, je nach Auslegung der verfassungsrechtlichen Grundlage, in Konkurrenz zur kantonalen Polizeihochheit stehen kann. Der Bund lehnt es bisher aus verfassungsrechtlichen Überlegungen ab, eine nationale Rechtsgrundlage zu schaffen. Zudem verlangt die Kriminalitätsentwicklung ein schnelleres Vorgehen, als es ein nationales Rechtssetzungsverfahren umsetzen könnte.

Jede Bearbeitung von Personendaten durch eine Behörde bedarf einer Rechtsgrundlage und kann einen Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Person darstellen. Bei Personendaten, welche durch die Polizei bearbeitet werden, handelt es sich mehrheitlich um besonders schützenswerte Daten. Jene müssen besonders sorgfältig bearbeitet werden und benötigen für die Bearbeitung eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinne. Für die Polizeiarbeit in den Kantonen, wie auch auf Stufe Bund bestehen diese. Was hingegen fehlt, sind die Rechtsgrundlagen für Abrufverfahren oder die gemeinsame Bearbeitung von Personendaten durch alle Kantone und den Bund. Bei der Umsetzung sind im interkantonalen Verhältnis auch die Betroffenenrechte zu gewährleisten, so dass die betroffenen Personen ihre Rechte und Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Behörden wahrnehmen können.



Fachkonsultation KKPKS

Die Vorabkonsultation der KKPKS zum Entwurf des Vereinbarungstext fand vom 11. August bis zum 14. September 2023 statt.

Rückmeldungen wurden von privatim, fedpol, PTI, KKJPD sowie von den Polizeibehörden der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura eingereicht.

Aus den Rückmeldungen ging hervor, dass der automatisierte interkantonale Informationsaustausch für die Polizeiarbeit der kantonalen Polizeibehörden ein starkes Bedürfnis darstellt und für eine effektive und effiziente Polizeiarbeit notwendig ist. Die konsultierten Polizeibehörden standen dem Projekt «Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme» zur Schaffung der Rechtsgrundlagen sehr positiv gegenüber. Vereinzelt Stimmen regen weiterhin die Schaffung einer Rechtsgrundlage auf Bundesebene an. Die SIK-N hat darum am 10. Oktober 2023 mit der Motion 23.4311 «Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches» nochmals eine Bundesregelung angestossen. Bis zu einer möglichen Regulierung durch den Bund ist aber in jedem Fall trotzdem eine Konkordatslösung erforderlich, damit das Vorhaben zeitnah umgesetzt werden kann.

In dieser Hinsicht wurde vorgeschlagen, zu prüfen, ob eine begrenzte Bundeskompetenz für den Datenaustausch und den Betrieb von Datenbanken im Polizeibereich geschaffen werden sollte, bei der die Kantone mit dem Vollzug betraut wären. Eine solche Lösung würde eine höhere demokratische Legitimität geniessen, weil das Volk und die kantonalen Parlamente mit dem vorgesehenen Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung wenig Einfluss auf die Regelungsmaterie hätten.

Hingewiesen wurde auf die teils in den Kantonen laufenden Revisionen der kantonalen Polizeigesetze, die ebenfalls die Rechtsgrundlagen für einen automatisierten Informationsaustausch schaffen werden. Der Vorschlag in diesem Bericht, in den kantonalen Polizeigesetzen parallel zu der vorliegenden Vereinbarung die Rechtsgrundlagen für den automatisierten Informationsaustausch zwischen den Kantonen und den Kantonen und dem Bund zu schaffen, wird damit teilweise bereits umgesetzt. Die zur Verfügung gestellten Musterbestimmungen in diesem Bericht wurden positiv zur Kenntnis genommen.

Angeregt wurde weiterhin die Teilnahme des Bundes an der Interkantonalen Vereinbarung, weil der Bund mehrere wichtige polizeiliche Informationssysteme auch für die Kantone betreibt. Das Ziel der Interkantonalen Vereinbarung, einen schweizweiten Polizeidatenraum zu errichten, sei ohne die Teilnahme des Bundes nicht vollständig realisierbar. Die Möglichkeiten zur Teilnahme des Bundes an der Interkantonalen Vereinbarung oder an den darauf errichteten Informationssystemen werden in diesem Bericht erläutert («Form der Vereinbarung», Ziff. 3).



Bedenken wurden geäussert, weil die Schaffung eines gemeinsamen Polizeidatenraums die Menge an Daten, darunter besonders schützenswerte Personendaten, vervielfache, welche eine einzelne Person abrufen könne. Es würden deutlich mehr Personen auf deutlich mehr polizeiliche Daten Zugriff haben, wodurch das Schadenspotenzial einer missbräuchlichen Datenbearbeitung erheblich ansteige. Die Gefahren, mit denen sich das Polizeirecht befasst, sind naturgemäss von einer gewissen Unbestimmtheit geprägt. Dies schlägt sich auch auf die Gesetzgebung nieder, die regelmässig auf unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „öffentliche Sicherheit“) zurückgreifen muss. Um dieses Defizit zu kompensieren, wurden im Entwurf der interkantonalen Vereinbarung Kontrollmechanismen und Transparenzvorschriften vorgesehen, um die Daten- und Systemsicherheit zu gewährleisten. Bei der Formulierung der Interkantonalen Vereinbarung wurde zudem das Bundesgerichtsurteil vom 1C_39/2021 vom 29. November 2022 berücksichtigt, in welchem das Bundesgericht das Bestimmtheitsgebot für den automatisierten Informationsaustausch umschrieben hat. Es wurde versucht, die zu regelnde Materie, den polizeilichen Datenaustausch, möglichst genau zu umschreiben aber dennoch Raum zu belassen, um gleichzeitig den kantonalen Polizeibehörden die Möglichkeit zu geben, sich neuen modernen Technologien zu bedienen, um ihre Aufgaben effizienter und effektiver zu erfüllen, ohne dabei die Rechtsstaatsprinzipien auszuhöhlen.

Verschiedentlich angesprochen wurden auch die Betriebsverordnungen (Art. 17) als rechtsetzende Bestimmungen für die Errichtung gemeinsamer Datenbanksysteme und die damit verbundenen Delegation der Kompetenz zum Erlass von Verordnungen. Es scheint nun zumindest impliziter Konsens zu sein, dass die Kantone die Befugnis zum Erlass der Betriebsverordnung innerhalb der eng definierten Grenzen delegieren können bzw. mit der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung die Voraussetzungen für eine solche Delegationskompetenz geschaffen werden kann (Art. 17 Abs. 3).

Für die weiteren Rückmeldungen wird auf die Erläuterung der einzelnen Artikel verwiesen.



Zweck und Inhalt der Vereinbarung

1. Rechtsgrundlage für den polizeilichen Informationsaustausch

Damit der interkantonale polizeiliche Informationsaustausch zielführend umgesetzt werden kann, sind einheitliche und harmonisierte Rechtsgrundlagen zu schaffen. Diese Rechtsgrundlagen müssen erstens die Möglichkeit von automatisierten Abrufverfahren der jeweiligen Polizeidatenbanken der Kantone oder des Bundes ermöglichen. Zweitens müssen sie gemeinsame, interkantonale Informationssysteme (gemeinsame Datenbanksysteme) vorsehen, die gemeinsam geplant, gebaut und betrieben werden können.

Über die Ausgestaltung dieser Rechtsgrundlagen sind die Expertenmeinungen unterschiedlich. Während die einen eine Verfassungsergänzung mit einer Kompetenz des Bundes zur Regelung des polizeilichen Datenaustauschs als notwendige Voraussetzung für eine nationale Gesetzgebung sehen, halten andere eine Bundesgesetzgebung auf den bestehenden Grundlagen für zulässig. Der Bundesrat lehnt es wegen der kantonalen Polizeihöhe ab, die Thematik umfassend in einem Bundesgesetz zu regeln. Im Bereich des Strafrechts und des Strafprozessrechts verfügt der Bund aufgrund von Art. 123 Abs. 1 BV über Rechtsetzungskompetenz. Trotzdem umfassen zahlreiche laufende Gesetzesrevisionen Inhalte zum polizeilichen Datenaustausch, wie der Entwurf zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ). Folglich müssen die Kantone die Rechtsgrundlagen in den kantonalen Polizeigesetzen, was rechtlich nicht unumstritten ist, oder alternativ in einer rechtssetzenden interkantonalen Vereinbarung festlegen. Unbestrittenermassen ist die Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis zwischen den Kantonen mittels interkantonomer Vereinbarung zulässig und für eine interkantonale Zusammenarbeit gar unabdingbar.

Die Kontrolle über einen interkantonalen Informationsaustausch, die Gewährleistung des Datenschutzes inkl. der damit verbundenen Aufsicht und die Fragen der Gewährleistung der Rechte von Betroffenen vermag über einzelne kantonale Bestimmungen nicht in befriedigender Art und Weise geregelt zu werden. Weil kantonale Gesetze durch die jeweiligen Parlamente zu verabschieden sind, ist es schwierig vollständig harmonisierte Rechtsgrundlagen in nützlicher Frist zu erreichen. Ebenfalls wäre es sehr schwierig, eine harmonisierte und einheitliche Governance bei gemeinsamen Systemen über eine Vielzahl an kantonalen gesetzlichen Grundlagen herzustellen.

Die vorliegende Vereinbarung soll darum die Rechtsgrundlage bieten, dass die Kantone für bestimmte polizeiliche Aufgaben:

- Ihre Informationssysteme an gemeinsame Abfrageplattformen der Kantone und/oder des Bundes anschliessen und polizeiliche Daten im Abrufverfahren zugänglich machen;
- Gemeinsame Datenbanksysteme schaffen sowie betreiben und zu diesem Zweck im Abrufverfahren polizeiliche Daten zugänglich machen;



- mit dem Bund gemeinsame Datenbanksysteme schaffen und betreiben oder die eigenen Informationssysteme im Abrufverfahren zugänglich machen.

Die Vereinbarung wurde nicht im abstrakten Raum geschaffen, sondern orientiert sich an konkreten und aktuellen Projekten und riskiert dabei auch einen Blick in die Zukunft. Hier kann exemplarisch die POLAP und gemeinsame Datenbanksysteme, wie z.B. PICAR, erwähnt werden. Der heutige nicht automatisierte Datenaustausch ist bereits über die Amtshilfe geregelt.

Damit den unterschiedlichen Ansprüchen Rechnung getragen werden konnte, wurden die Vereinbarung modular aufgebaut. Nach den Grundsatzbestimmungen befassen sich die Art. 9 ff. mit der bereits sehr weit fortgeschrittenen Abfrageplattform, die Art. 16 ff. abschliessend mit den gemeinsamen Datenbanksystemen. Der vierte Teil umfasst wiederum notwendige Bestimmungen formeller Natur. Wegen dessen modularen Aufbau wäre es möglich, die interkantonale Vereinbarung in zwei Vereinbarungen, eines mit dem Inhalt Abfrageplattform und eines mit dem Inhalt gemeinsame Datenbanksysteme, aufzuspalten. Dies vor dem Hintergrund, dass für die gemeinsamen Datenbanksysteme weit mehr rechtsstaatliche Bedenken geäussert wurden. Die politischen und mit einer abstrakten Normenkontrolle verbundenen Risiken bei den gemeinsamen Datenbanksystemen betreffen bei einer einzelnen interkantonalen Vereinbarung auch die Abfrageplattform.

Um die Polizeidaten aus den kantonalen und bundesrechtlichen Kompetenzbereichen zusammenzuführen, sieht die Vereinbarung vor, dass sich der Bund an den Informationssystemen beteiligen kann. Auf einen Einbezug des Bundes in die Vereinbarung wurde bewusst verzichtet, da dies deren Gestaltung erheblich erschwert hätte, ohne dass ein konkreter Gewinn daraus gezogen worden wäre.

Bei der polizeilichen Datenbearbeitung sind insbesondere die Grundrechte auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) sowie auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) zu beachten. Bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten gelten erhöhte Anforderungen an Normstufe und Normdichte. Gewisse Bereiche der polizeilichen Datenbearbeitung (z.B. Zweck und Umfang der Datenbearbeitung, Aufsicht, Datenschutz, Akteneinsicht, informationelle Sicherheit) müssen gemäss Art. 36 BV in einem Erlass mit Gesetzescharakter geregelt werden. Mit der vorliegenden Vereinbarung nach Art. 48 BV können diese Anforderungen erfüllt werden. Sie wird dem Bestimmtheitsgebot (Art. 36 Abs. 1 BV), dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV) und den entsprechenden kantonalen Vorgaben gerecht (vgl. unten).

Eine interkantonale Vereinbarung ist aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte ein starres Konstrukt. Die vorliegend zu regelnde Materie ist hingegen dynamisch und entwickelt sich stetig weiter. Damit diese Widersprüche in Einklang gebracht werden können, ist in der Vereinbarung mit technologieneutralen Begriffen und, wenn nötig, mit offenen Formulierungen gearbeitet worden. Gleichzeitig wurden aber den zu errichtenden Informationssystemen enge Vorgaben gemacht, die jeweils auf Verordnungsstufe präziser zu regeln sind (siehe unten).



Fragen bezüglich des anwendbaren Rechts, der Ausübung von Betroffenenrechte, der Haftung, Beitritt sowie Austritt und Kostenverteilung eines Informationssystems werden damit bereits auf genügender Normstufe reguliert.

2. POLAP

In Anlehnung an die neue europäische Interoperabilität mit dem «European Search Portal», welche den Austausch zwischen Daten in EU-Systemen (SIS, VIS, EES, ETIAS und Eurodac) sowie INTERPOL-Datenbanken und EUROPOL-Daten vereinfacht und beschleunigt, wurden die Arbeiten für eine nationale Abfrageplattform durch fedpol aufgenommen. Die KKP/KS erteilte ihrerseits den Auftrag für die kantonsseitig notwendigen Arbeiten an die gemeinsame Organisation von Bund und Kantonen für Polizeitechnik und Informatik (PTI).

Die Arbeiten zur Abfrageplattform sind POLAP zusammengefasst, welches aus drei Projekt-Stufen besteht. Die ersten beiden Projekt-Stufen beinhalten den Anschluss von Bundessystemen und die Anbindung der Schengener Informationssysteme an die POLAP. Die dritte Projekt-Stufe beinhaltet die Anbindung der kantonalen Systeme (Quellsysteme). Das Fedpol entwickelt die Kernfunktionen von POLAP.

Die Rechtsgrundlagen auf Stufe Bund bestehen weitgehend, bzw. werden mit der Revision des BPI ergänzend geschaffen. Damit können die Polizeidaten aus den Systemen des Bundes in POLAP verfügbar gemacht werden. Die kantonalen Polizeibehörden können ihre Quellsysteme an die Applikation anschliessen und so ihre Polizeidaten verfügbar machen. Die vorliegende Vereinbarung soll die spiegelbildliche Rechtsgrundlage für die Kantone schaffen, welche sie ermächtigt, ihre Quellsysteme an POLAP anzuschliessen (Art. 9 ff.).

POLAP ist eine Abfrageplattform von kantonalen, nationalen und internationalen Polizeidaten. Damit wird die Interoperabilität innerhalb der Schweiz gewährleistet. Mit einer einzigen online Abfrage können Informationen aus allen angeschlossenen Systemen der Kantone, des Bundes und auch auf internationaler Ebene standardisiert und parallel abgerufen werden. Das zeitraubende sequenzielle Abfragen jedes einzelnen Systems entfällt.

POLAP ist keine Vernetzungs- oder Datenaustauschplattform zwischen den angebundenen Informationssystemen. Es handelt sich um eine reine Abfrageplattform. Die Informationen können nur zwecks «Sichtung» aufgerufen werden und POLAP liefert eine standardisierte Ansicht mit den für die zugewiesene Rolle (z.B. Gerichts-, sicherheits-, verwaltungspolizeiliche Aufgaben etc.) und des gewählten Kontextes (z.B. Grenzkontrolle Schengen Aussen-grenze, Personenkontrolle, Verkehrskontrolle, Waffenrechtliche Bewilligung etc.) abrufbaren Daten. POLAP sieht keine Exportfunktion für die abgerufenen Daten vor. Die Daten verbleiben in den Quellsystemen.

POLAP als Abfrageplattform verfügt selbst über keine Datenhaltung, sondern zeigt nur die bestehenden Daten aus Quellsystemen an. Weder werden neue Daten über die betroffenen Personen geschaffen noch werden Daten aus den abgefragten Quellsystemen in POLAP gespeichert. POLAP protokolliert die Abfragen der Benutzer sowie Systemantworten nicht, die



Protokollierung findet vielmehr in den abgefragten Quellsystemen statt. Auskunftsbegehren und weitere Betroffenenrechte müssen folglich an die Verantwortlichen der Quellsysteme gerichtet werden, d.h. es ergibt sich kein grundlegender Wechsel in den datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten.

Da POLAP keine polizeilichen Daten von den angeschlossenen Quellsystemen erfasst und bearbeitet, ist es konsequent, die Verantwortlichkeit für die Datenbearbeitung und die Zuständigkeit für die Betroffenenrechte bei den Verantwortlichen der Quellsysteme zu belassen. Das für ein Quellsystem anwendbare Recht richtet sich nach der Verantwortlichkeit des Quellsystems. Ob die abfragende Behörde, die aus POLAP erhaltenen Informationen weiterbearbeiten darf, richtet sich nach den Rechtsgrundlagen dieser Instanz und stellt eine neue Datenbearbeitung dar.

3. Gemeinsame Datenbanksysteme

Als zweiter Pfeiler soll die Vereinbarung den Kantonen die Möglichkeit geben, unter sich oder mit dem Bund gemeinsame polizeiliche Informationssysteme mit einer gemeinsamen Datenbank («gemeinsame Datenbanksysteme») zu schaffen und zu betreiben (Art. 15 ff.).

In der Polizeilandschaft Schweiz gibt es bereits solche interkantonalen regionalen Informationssysteme, die zur Bekämpfung einer bestimmten Deliktsgruppe betrieben werden. Für jedes einzelne dieser Systeme musste bisher eine interkantonale Vereinbarung erarbeitet, ausgehandelt und von den Teilnehmenden verabschiedet werden. Beispiele sind die Interkantonale Vereinbarung (bzw. Konkordat) über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat) und die Interkantonale bzw. interbehördliche Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität (PICSEL).

Dieser Prozess, für jedes regionale oder nationale Informationssystem eine interkantonale Vereinbarung auszuhandeln, soll vereinfacht werden. Die Vereinbarung bietet den Kantonen die formellgesetzliche Grundlage, um gemeinsame Datenbanksysteme mit oder ohne Bund zu schaffen und zu betreiben. Für jedes gemeinsame Datenbanksystem werden die Grundsätze bereits in der Vereinbarung festgelegt und es wird gewährleistet, dass die Rechtsstaatsprinzipien eingehalten werden. Die Einzelheiten werden jeweils in Betriebsverordnungen (insb. Art. 17 ff.) konkretisiert, die von der strategischen Versammlung PTI erlassen werden. Damit wird mit dieser Vereinbarung ein Rahmen für eine zeitnahe Umsetzung von verschiedenen zukünftigen Anwendungen geschaffen. Das Bundesgericht beurteilt eine solche Vorgehensweise als rechtmässig, soweit eine genügende Zweckdefinition in der formellgesetzlichen Grundlage besteht (BGer 1C_39/2021 vom 29. November 2022, insb. E. 8.2.1.).

Den an der Vereinbarung teilnehmenden Kantonen steht es frei, ob sie an einem unter der Vereinbarung errichteten gemeinsamen Datenbanksystem teilnehmen möchten oder nicht. Für die Teilnahme müssen die Kantone die Betriebsverordnung des gemeinsamen Datenbanksystems nach kantonalem Recht genehmigen. Auch wegen den mit der Bearbeitung von



Polizeidaten verbundenen Grundrechtseingriffen (siehe oben) müssen die Betriebsverordnungen durch die zuständige Verordnungsinstanz des Kantons, welcher wünscht, an einem Informationssystem teilzunehmen, genehmigt werden. Die Kantone können mittels Delegation die Kompetenz zur Genehmigung der Betriebsverordnung an den zuständigen Departements- oder Direktionsvorsteher (als Mitglied der strategischen Versammlung PTI) oder an den Gesamtregierungsrat erteilen oder gar ein Parlamentsbeschluss vorsehen. Für die weiteren Ausführungen wird auf den Abschnitt «Delegation Rechtsetzungskompetenz» weiter unten verwiesen.

4. Governance

Beim polizeilichen Datenaustausch ist sicherzustellen, die Rechte von betroffenen Personen nicht durch die unrechtmässige oder missbräuchliche Bearbeitung von Daten und besonders schützenswerter Personendaten zu verletzen. Die Kontrollmechanismen müssen so ausgestaltet sein, dass keine Lücken in den Verantwortlichkeiten der Datenbearbeitung entstehen und die betroffenen Personen ihre Rechte geltend machen können.

Die Umsetzung der Vereinbarung wurde in die bestehenden Ressourcen und in die bewährten Organisationsstrukturen der PTI Schweiz eingegliedert. Es wird keine neue Körperschaft geschaffen. Die Betriebsverordnungen und Betriebsreglemente für POLAP und die gemeinsamen Datenbanksysteme werden durch die operative bzw. strategische Versammlung PTI erlassen. Sie sollen die detaillierten technischen und datenschutzrechtlichen Aspekte regeln. Die strategische Versammlung PTI kann rechtsetzende Erlasse in Form von Betriebsverordnungen erlassen (siehe unten).

Die Vereinbarung sieht vor, dass die Grund- und Menschenrechte durch die teilnehmenden Kantone zu beachten sind und schränkt die Bearbeitung von Daten im Sinne der Verhältnismässigkeit, des öffentlichen Interesses und der Zweckmässigkeit ein. Es handelt sich um einen deklaratorischen Artikel (Art. 6), der wegen dessen Bedeutung für die Thematik aber explizite Erwähnung verdient. Um alle potenziellen Lücken im Regelwerk der unter der Vereinbarung errichteten Informationssysteme zu schliessen, wird subsidiär die Regelung der PTI-Vereinbarung (insb. Art. 25 PTI-Vereinbarung) für anwendbar erklärt, sofern mit der Vereinbarung kein abweichender Rechtsrahmen geschaffen wird. Dies gilt insbesondere für den Datenschutz, die Haftung, Kostentragung und das Verfahrensrecht (Art. 4).

Bei den gemeinsamen Datenbanksystemen werden kantonale Polizeidaten an eine zentrale Datenbank geliefert. Es ist deshalb notwendig, für die zentrale Datenbank einen Leistungserbringer zu bezeichnen, welcher für die Umsetzung der Leistungen beim gemeinsamen Informationssystem verantwortlich ist. Die Kantone bleiben aber für die Rechtmässigkeit der Daten, die sie eingeliefert haben, verantwortlich. Mit diesem Konzept sind die Verantwortlichkeiten logisch verteilt.

Für die weiteren Aspekte wird auf die Erläuterung der einzelnen Bestimmungen verwiesen.



Form der Vereinbarung

1. Formelles Gesetz

Nach Art. 48 Abs. 1 BV können die Kantone Verträge miteinander abschliessen. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schliessen. Es können Verträge über alle Fragen geschlossen werden, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Diese Verträge können rechtsgeschäftlich, rechtsetzend oder beides sein. Rechtsgeschäftliche Verträge begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen den Parteien. Sie umschreiben Rechte und Pflichten, die sich auf einen bestimmten Sachverhalt beziehen. Rechtsetzende Verträge streben eine Rechtsvereinheitlichung an. Sie stellen generell-abstrakte Regelungen auf, die für alle Parteien gelten. Diese Gruppe wird weiter in mittelbar oder unmittelbar rechtsetzenden Verträgen unterschieden. Unmittelbar rechtsetzende Verträge verpflichten direkt den Bürger und die rechtsanwendenden Behörden. Sind sie mittelbar rechtsetzend, verpflichten Sie die beteiligten Kantone, Bestimmungen zu erlassen, durch welche die Vereinbarung für den Bürger Gültigkeit erlangt.

Bei der vorliegenden Vereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach Art. 48 Abs. 1 BV, welcher sowohl rechtsgeschäftliche als auch rechtsetzende Elemente aufweist. Die Vereinbarung enthält Kompetenznormen für die Kantone, um interkantonal und mit dem Bund Polizeidaten auszutauschen, was geeignet ist, die Rechtstellung Privater zu berühren. Die Vereinbarung muss daher, um dem Legalitätsprinzip zu genügen, als formelles Gesetz erlassen werden. Dies bedingt, dass ein Gesetzgebungsverfahren von jedem kantonalen Gesetzgeber durchgeführt werden muss, der dieser Vereinbarung beitreten will.

Als kantonaler Erlass nach Art. 82 Abs. lit. b BGG ist die vorliegende Vereinbarung der abstrakten Normenkontrolle an das Bundesgericht zugänglich und kann auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht überprüft werden.

2. Delegation Rechtsetzungskompetenz

Für die Umsetzung eines Vertrages können die Kantone durch interkantonalen Vertrag interkantonalen Organe zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen (Art. 48 Abs. 4 BV). Voraussetzungen sind, dass der Vertrag, welcher die Rechtsetzungskompetenz delegiert, nach dem gleichen Verfahren, welches für die Gesetzgebung gilt, genehmigt wurde und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt. Auch unter diesem Gesichtspunkt muss die Vereinbarung als formelles Gesetz durch die einzelnen Kantone erlassen werden.

In der Vereinbarung wird die strategische Versammlung PTI ermächtigt, rechtsetzende Betriebsverordnungen für gemeinsame Datenbanksysteme zu erlassen. Bei PTI handelt es sich um eine bereits existierende öffentlich-rechtliche Körperschaft. Die Delegation schafft keine neue Körperschaft und die Umsetzung der Vereinbarung wird in bestehende Ressourcen und Institutionen eingegliedert. Die Kantone, die einem gemeinsamen Datenbanksystem beitreten möchten, müssen die betreffende Betriebsverordnung nach kantonalem Recht durch die kantonal zuständige Instanz genehmigen. Den Kantonen wird empfohlen, beim Erlass der



vorliegenden Vereinbarung gleichzeitig die kantonalen Rechtsgrundlagen bei Bedarf so anzupassen, dass ihre Vertretungen in der strategischen Versammlung PTI, die Kompetenz erhalten, die Betriebsverordnung zu genehmigen.

Delegationsnormen müssen sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränken und der Gegenstand, das Ziel und die Leitlinien der delegierten Regelung müssen in der Delegationsnorm enthalten sein. Durch die Eingrenzung des polizeilichen Datenaustausches in den einleitenden Artikel der Vereinbarung wird das Sachgebiet genau umschrieben. Gegenstand, Ziel und Leitlinien sind für die Informationssysteme insb. in den Art. 9 ff. der Vereinbarung vorgegeben. Die Vereinbarung berücksichtigt das Bestimmtheitsgebot damit gebührend.

Kantonale Verordnungen sind Erlasse im Sinne von Art. 82 lit. b BGG. Die von der strategischen Versammlungen PTI erlassenen und zukünftig durch die Kantone genehmigten Betriebsverordnungen sind folglich der abstrakten Normenkontrolle an das Bundesgericht zugänglich.

3. Teilnahme des Bundes

Nach Art. 48 Abs. 2 BV kann sich der Bund an interkantonalen Verträgen im Rahmen seiner Kompetenzen beteiligen. Nach Abs. 4 von Art. 48 BV, welcher von der Beteiligungsmöglichkeit des Bundes in Abs. 2 nicht gedeckt ist, können aber nur die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen. Der Bund kann sich auch darum nicht beteiligen, weil rechtsetzende Bestimmungen eines interkantonalen Organs den Bund nicht binden. Bundesrecht steht über sekundärem interkantonalem Recht. Aus der Verfassung lässt sich daher keine Kompetenz des Bundes zum Beitritt zur vorliegenden Vereinbarung ableiten.

Dennoch könnte sich der Bund als Vertragspartner oder als Mitglied einer interkantonalen Organisation auf dem Gebiet paralleler Kompetenzen von Bund und Kantonen beteiligen. Die Errichtung gemeinsamer Institutionen ist aber kompliziert und die Konstruktion schwerfällig. Es bräuchte erstens einen durch die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen abgeschlossenen interkantonalen Vertrag und zweitens ein Bundesgesetz mit dem gleichen Inhalt, welches den Bund zur Beteiligung an einem vertraglich errichteten gemeinsamen Organ im Rahmen der Bundeskompetenzen ermächtigt. Drittens müsste ein Vertragswerk zwischen den beteiligten Kantonen oder dem von der interkantonalen Vereinbarung geschaffenen Organ und dem Bund zur Organisation des gemeinsamen Organs errichtet werden.

Um diese Schwerfälligkeit zu vermeiden, wurde, wie bereits erwähnt, die vereinbarte Organisationsstruktur in die Infrastruktur der PTI-Vereinbarung eingegliedert. Der Bund ist Teil der PTI-Vereinbarung und damit bereits institutionell eingebunden. Darüber hinaus wurde die vorliegende Vereinbarung als rein kantonaler Vertrag ausgestaltet. Das bedeutet, es ist nicht vorgesehen, dass der Bund Vereinbarungspartner wird. Die Bestimmungen in der Vereinbarung ermächtigen die Kantone aber, die Informationssysteme zu öffnen, so dass der

Bund sich am Informationsaustausch beteiligen kann. Diese Beteiligung kann durch die Übernahme der Betriebsverordnung durch den Bund oder durch Leistungsvereinbarung mit dem Bund geschehen, muss in beiden Fällen aber bundesrechtskonform sein.

Bei einer Teilnahme des Bundes ist durch die Governance auf der Basis der PTI Vereinbarung sichergestellt, dass der Bund beim Erlass von Betriebsverordnungen durch die strategische Versammlung PTI mittels des Vetorechts des Vertreters des EJPD sicherstellen kann, dass diese bundesrechtskonform sind.



Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Die interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen sowie Datenbanksysteme ist auf die Zusammenarbeit der Kantone ausgerichtet. Die Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass die Kantone und der Bund einander Amts- und Rechtshilfe leisten und gemeinsam die Sicherheit des Landes zu wahren haben (Art. 2 Abs. 1 Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)).

Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV), zu welcher auch die Polizeihochheit gehört. Nach Art. 57 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung und koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.

Art. 48 BV gibt den Kantonen die Kompetenz, interkantonale Vereinbarungen zu schliessen und an interkantonale Organe die Kompetenz zu erteilen, rechtssetzende Bestimmungen zu erlassen. Dies ist erforderlich für den Aufbau und den Betrieb von gemeinsamen Datenbanksystemen. Unter Bezugnahme auf die Motion Eichenberger vom 9. Dezember 2019 ist es gemäss 2. Satz des Ingress das Ziel der Vereinbarung, die fragmentierten Polizeidatenbanken in der Schweiz zu einem gemeinsamen Polizeidatenraum zusammenzuschliessen.

Die nachfolgenden Sätze erwähnen bereits in groben Zügen den Inhalt der vorliegenden Vereinbarung. Es sollen kantonale Rechtsgrundlagen geschaffen werden, so dass die Polizeibehörden unterschiedlicher Gemeinwesen polizeiliche Daten austauschen können.

In Satz 5 schafft die Vereinbarung die Grundlage dafür, dass die Kantone mit dem Bund im polizeilichen Datenaustausch zusammenarbeiten können. Polizeidaten aus den Kantons- und Bundeskompetenzen werden so zusammengeführt, was im Sinne eines gemeinsamen Polizeidatenraums ist. Hingegen kann der Bund an der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung nicht Partei werden und unterwirft sich auch nicht sekundärem interkantonalem Recht. Der Bund nimmt an den gemeinsamen Datenbanksystemen durch Leistungsvereinbarungen oder Übernahme der Betriebsverordnung teil, braucht dafür aber eigenständige Rechtsgrundlagen, die primär im BPI bestehen oder noch geschaffen werden.

Artikel 1 Abs.1

Der Zweckartikel stimmt mit den in der Präambel genannten Verfassungsartikeln überein und präzisiert das öffentliche Interesse an dieser interkantonalen Vereinbarung. Die Digitalisierung soll genutzt werden, um die genannten Zwecke zu erreichen. Mittels moderner Informatikmittel sollen Daten zwischen den Polizeibehörden ausgetauscht werden können. So kann die Kriminalität, welche keinen Halt vor Kantonsgrenzen macht, effektiver und effizienter als mit herkömmlichen Methoden bekämpft werden.

Artikel 1 Abs. 2

Zur Zweckerreichung von Abs. 1 hat die vorliegende Vereinbarung zum Ziel, einen gemeinsamen Polizeidatenraum zu schaffen, in welchem die Polizeibehörden der unterschiedlichen Gemeinwesen Daten austauschen können.

Dass die Kategorie der „besonders schützenswerter Personendaten“ ebenfalls vom Informationsaustausch unter dieser Vereinbarung erfasst sein wird, ist eine Selbstverständlichkeit.



Einerseits sind sie nach Systematik des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG) vom 25. September 2020 (SR 235.1) eine Kategorie von Daten. Das heisst, immer wenn die Rede von Daten ist, sind, unter Vorbehalt anderslautender Bestimmungen, auch die besonders schützenswerten Daten gemeint. Andererseits handelt es sich bei Daten im polizeilichen Bereich oftmals um besonders schützenswerte Daten, da gemäss DSG, u.a. Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen in diese Kategorie fallen.

Wegen deren Sensitivität und im Sinne der Transparenz wird dennoch gleich zu Beginn der vorliegenden Vereinbarung darauf hingewiesen, dass auch besonders schützenswerte Daten vom Informationsaustausch erfasst sind.

Artikel 2 Abs. 1

Art. 2 ist Kern der Vorlage. Es handelt sich um den Artikel, welcher den Kantonen die formelle Rechtsgrundlage bietet, Polizeidaten mit anderen Kantonen und gegenüber dem Bund auszutauschen.

Es sind zwei Systeme vorgesehen. Erstens (lit. a) sollen die Kantone ihre Informationssysteme an gemeinsame Abfrageplattformen oder an solche des Bundes anschließen können. Damit wird den Kantonen auch die Kompetenz erteilt, ihre Informationssysteme an die „POLAP“ Abfrageplattform des Bundes anzuschliessen. Zweitens soll es den Kantonen möglich sein, Datenbanksysteme gemeinsam und mit dem Bund zu schaffen und zu betreiben (lit. b und c). Lit. c erfasst auch Informationssysteme, die vom Bund betrieben werden und den horizontalen Datenaustausch unter den Kantonen ermöglichen.

Die Vorlage ist entsprechend gegliedert. Der Anschluss der kantonalen Informationssysteme an POLAP und an andere Abfrageplattformen ist in Art. 9 ff. geregelt, die gemeinsamen Datenbanksysteme in Art. 16 ff. Die übrigen Artikel gelten, unter Vorbehalt anderslautender Bestimmungen, für beide Systeme.

Der herkömmlicher Datenaustausch ausserhalb solcher gemeinsamer IT-Systeme im Bereich der Polizeigesetze ist bereits in der Amtshilfe enthalten und kann nicht automatisiert geregelt werden.

Der Bund bleibt weiterhin zuständig, die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengenraum zu regeln.

Artikel 2 Abs. 2

Die Kantone bestimmen den Einbezug der Stadt- oder Gemeindepolizeien. Parteien der interkantonalen Vereinbarung sind jedoch nur die Kantone.

Artikel 3

Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass der Datenaustausch in vorhersehbarerweise eingeschränkt wird. Ein pauschaler Datenaustausch, bei welchem die Polizeibehörden sämtliche ihrer Daten in eine Datenbank eingeben oder via Abrufverfahren bekannt geben können, steht dem entgegen. Der Datenaustausch wird darum bereits in Art. 3 auf bestimmte polizeiliche Aufgabengebiete eingegrenzt. Die Erfüllung dieser Aufgaben muss auf beiden Seiten des Datenaustausches vorliegen. Das bedeutet, die Polizeibehörde, welche Daten zugänglich macht und diejenige Polizeibehörde, die Daten abrufen, müssen beide in Erfüllung mindestens



einer dieser Aufgaben handeln. In der Betriebsverordnung (Art. 17) des einzelnen gemeinsamen Datenbanksystems ist festzulegen, zu welchem Zweck und damit auch zur Erfüllung welcher Aufgabe ein Datenbanksystem errichtet wird.

Die polizeilichen Aufgabenfelder wurden so ausgewählt, für welche ein interkantonaler Informationsaustausch besonders sinnvoll ist. Es handelt sich einerseits um polizeiliche Aufgaben, die sich mit Sachverhalten beschäftigen, die nicht an eine Kantonsgrenze gebunden sind. Lit. a., lit. d., lit. e., lit. h. und lit. i. fallen in diese Kategorie. Es ist z.B. bei Verkehrskontrollen sinnvoll, dass die kontrollierende Polizeibehörde ihre erhobenen Daten mit Daten anderer Polizeibehörden abgleichen kann, weil der Verkehr heute zu grossen Teilen transkantonal stattfindet. Ein Fahrzeug kann heute in einem Kanton, morgen oder bereits eine Stunde später in einem anderen sein.

Andererseits wurden die Aufgabenfelder so ausgewählt, weil sie für Polizeibehörden besonders relevant sind. Hierzu können die anderen Aufgaben gezählt werden. Straftaten werden heute keineswegs mehr nur noch innerhalb eines Kantons verübt. Beispielsweise können Gewaltverbrechen in einem Kanton geplant, in einem anderen verübt werden. Es ist daher entscheidend, dass bei präventiven Massnahmen die Polizeibehörden bereits auf vorhandene Informationen, welche z. B. auf die Gefährlichkeit einer Person hinweisen, von anderen Polizeibehörden zugreifen können. Das gleiche gilt, wenn es darum geht, Straftaten aufzudecken.

Bei lit. f kann es sich zum Beispiel um waffenpolizeiliche und Veranstaltungsbewilligungen handeln.

Die Liste enthält sowohl Daten aus dem polizeilichen Aufgabenbereich als auch aus dem Bereich der Strafverfolgung. Abgrenzungsfragen zwischen der Strafprozessordnung und den kantonalen Polizeigesetzen wurden absichtlich ausgeklammert, da eine exakte Abgrenzung schwierig ist. Wichtiger erschien, dass keine Lücken auftreten. Gibt es Überschneidungen, geht die Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0) als Bundesgesetz vor.

Artikel 4

Die Bestimmung regelt, dass gemäss Art. 25 Abs. 1 der PTI-Vereinbarung auf bestimmte mit dem Betrieb von PTI Schweiz verbundene Rechtsfragen kantonales bernisches Recht anwendbar ist, soweit im Einzelfall nichts anderes definiert ist. Nach Art. 25 Abs. 2 PTI-Vereinbarung richtet sich für Behörden der beteiligten Gemeinwesen die Beurteilung von Zugangsgesuchen nach der jeweils anwendbaren Gesetzgebung über die Öffentlichkeit der Verwaltung.

Für die Regelung des anwendbaren Rechts bei gemeinsamen Datenbanksystemen sei zudem auf Art. 21 dieser Vereinbarung verwiesen.

Artikel 5 Abs. 1

Diese Bestimmung wurde zum Zwecke der Einheitlichkeit eingeführt. Bei der Datenbearbeitung soll unabhängig vom Sachbereich vom Gleichen gesprochen werden. Zudem ist das DSG auf gewisse Bundesbehörden, die gegebenenfalls an einem Informationssystem teilnehmen, anwendbar.



Artikel 5 Abs. 2

Die Bestimmung ist angelehnt an die vorgesehene Funktionsweise von POLAP. POLAP zeichnet sich nach heutigem Stand dadurch aus, dass keine Exportfunktion für die Daten aus den Quellsystemen und keine Speicherung in der Plattform selbst vorgesehen ist. Die Daten werden aktuell nur zwecks Einsichtnahme dargestellt.

Artikel 5 Abs. 3

Diese Bestimmung ist ebenfalls an die vorgesehene Funktionsweise von POLAP angelehnt.

Artikel 5 Abs. 4

Die strategische Versammlung PTI wird mit der vorliegenden Vereinbarung als interkantona-les Organ gemäss Art. 48 Abs. 4 BV eingesetzt. Durch die Vereinbarung wird sie ermächtigt, für die gemeinsamen Datenbanksysteme Betriebsverordnungen zu erlassen, welche die Inhalte nach Art. 17 zu regeln haben.

Artikel 5 Abs. 5

Bei der Erfüllung von polizeilichen Aufgaben ist es notwendig, dass auch Sachdaten ausgetauscht werden können.

Der Datenaustausch soll nicht durch die Darstellungsform und den Informationsträger eingeschränkt werden.

Artikel 5 Abs. 6

Damit sind die Systeme nach Art. 2 Ziff. 1 lit. b und c gemeint. Die Teilnehmenden sollen zusammen und mit dem Bund Informationssysteme mit einer gemeinsamen Datenbank errichten können. Das weitere Wesen dieser Systeme ergibt sich aus Art. 16 ff.

Zum Beispiel Systeme wie PICSEL und PICAR.

Artikel 5 Abs. 7

Keine Kommentierung.

Artikel 5 Abs. 8

Keine Kommentierung.

Artikel 5 Abs. 9

Der Leistungserbringer betreibt das entsprechende Informationssystem (Unterhalt, Infrastruktur etc.). Für die gemeinsamen Datenbanksysteme ist er jeweils in den Betriebsverordnungen zu bezeichnen.

Als Dritte kommen zum Beispiel fedpol oder ein Kanton in Betracht.

Artikel 5 Abs. 10

Keine Kommentierung.

Artikel 5 Abs. 11



Es handelt sich dabei um die Systeme, welche die Polizeibehörden (Bund, Kanton oder Gemeinde) an POLAP oder an die gemeinsamen Datenbanksysteme anschliessen werden.

Artikel 6 Abs. 1

Es handelt sich in Abs. 1 um einen deklaratorischen Artikel. Die verfassungsrechtlichen Prinzipien sind auch ohne explizite Erwähnung anwendbar. Wegen der Bedeutung im Bereich des polizeilichen Datenaustausches sollen sie aber explizit erwähnt werden.

Artikel 6 Abs. 2

Als Ausfluss aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip legt dieser Grundsatz in generell-abstrakter Weise fest, wie Daten in sämtlichen Informationssystemen unter dieser Vereinbarung bearbeitet werden dürfen.

Daraus ergibt sich, dass der Zugriff auf Personendaten im Bereich der leichten Kriminalität bzw. der Bagatelldelikte zu begrenzen ist.

Artikel 6 Abs. 3

Dies ist eine selbstverständliche und deklaratorische Bestimmung.

Artikel 7 Abs. 1

Die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung beurteilt sich nach den für die Datenbearbeitung anwendbaren Rechtsgrundlagen.

Artikel 7 Abs. 2

Diese Bestimmung sieht vor, dass wenn diese interkantonale Vereinbarung keine besonderen Regelungen enthält, die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes für den Bund oder die kantonalen Datenschutz- bzw. Polizeigesetze für die Kantone die Lücken schliessen.

Die Bestimmung hat nicht zum Zweck, die Betriebsverordnungen und die PTI-Vereinbarung über Bundesgesetze zu heben. Das ist wegen der Normenhierarchie nicht möglich, da die vorliegende Vereinbarung bundesrechtskonform sein muss. Das Datenschutzgesetz ist aber wegen dessen Anwendungsbereich nicht auf kantonale Behörden anwendbar. Die Betriebsverordnungen und die PTI-Vereinbarung derogieren (als sekundäres interkantonales Recht) das rein kantonale Recht.

Somit ergibt sich folgendes Bild:

Für den Bund und bei den Bundessystemen kommen das Datenschutzgesetz und die weiteren Bundesgesetze zur Anwendung.

Für die Informationssysteme unter diesem Konkordat gelten für die Kantone die anwendbaren Bundesgesetze (insb. BV), die vorliegende Vereinbarung, die Betriebsverordnungen und die PTI-Vereinbarung. Subsidiär kommen auf die Quellsysteme die entsprechenden kantonalen Datenschutzbestimmungen zur Anwendung.

Für Anwendungen unter der PTI-Vereinbarung findet das kantonale bernische Datenschutzgesetz Anwendung (gemäss PTI-Vereinbarung).

Artikel 7 Abs.3



Abs. 3 zählt im Sinne der Vorhersehbarkeit auf, welche Daten bearbeitet und damit auch in Informationssystemen eingetragen, zugänglich gemacht und abgerufen werden können. Es ergibt sich aus Art. 3 und der Verhältnismässigkeit, dass diese Daten nur ausgetauscht werden können, wenn dies zur Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe notwendig ist.

Die Bestimmung legt die zum Austausch möglichen Daten nicht abschliessend fest, weil die zu regelnde Materie einem stetigen Wandel unterliegt und technische Entwicklungen in den Informationssystemen auch in Zukunft genutzt werden sollen. Die Datenkategorien müssen aber in den Betriebsverordnungen der einzelnen Informationssysteme abschliessend definiert werden (Abs. 4).

Der Datenaustausch wird so sachbezogen, zur Erfüllung der polizeilichen Aufgabe, eingegrenzt. Für die Betroffenen ist vorhersehbar, welche Daten für welche polizeiliche Aufgabe anderen Polizeibehörden über ein Informationssystem zugänglich gemacht werden.

Lit. j verweist auf das Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekannten oder vermissten Personen (DNA-Profil-Gesetz) vom 20. Juni 2023 (SR 363).

Artikel 7 Abs. 4

Die Betriebsverordnung hat für das jeweilige gemeinsame Datenbanksystem die Kategorien abschliessend zu bezeichnen. Im Sinne des Bestimmtheitsgebot ist damit vorhersehbar, welche Daten in einem gemeinsamen Datenbanksystem bearbeitet werden.

Artikel 8 Abs. 1

Es kommen primär die kantonalen Verantwortlichkeitsgesetze zum Tragen.

Die Mitarbeitenden haften gemäss den anwendbaren personalrechtlichen Bestimmungen gegenüber ihrem Arbeitgeber.

Artikel 8 Abs. 2

Es wird auf Art. 25 Abs. 5 PTI Vereinbarung verwiesen.

Handelt es sich beim Leistungserbringer um eine Bundesstelle, so gilt das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Mitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG) vom 14. März 1958 (SR 170.32).

Artikel 8 Abs. 3

Das Klagerecht gegen Mitarbeitende ist ausgeschlossen und ein Rückgriff richtet sich nach dem anwendbaren Personalrecht.

Artikel 9 Abs. 1

Der zweite Teil regelt den Anschluss der kantonalen Informationssysteme an die gemeinsame Abfrageplattform, allen voran „POLAP“. Die Rechtsgrundlagen für den Bund sind im BPI vorhanden und werden mit dessen Revision noch präzisiert.

Mit der Abfrageplattform ist dem heutigem Stand nach POLAP gemeint. Die Bestimmung schliesst nicht aus, dass in Zukunft andere und weitere Abfrageplattformen, mit oder ohne Bund, betrieben werden.



Das Betriebsreglement wird die Anleitung zur Verwendung von POLAP sein. Es enthält untergeordnete technische Aspekte und spezifische Regeln.

Artikel 9 Abs. 2

Mit der Revision des BPI wird auch der Anschluss der Informationssysteme geregelt.

Artikel 9 Abs. 3

Die Gegenrechtsklausel stellt sicher, dass nur Teilnehmende über POLAP Daten von anderen Polizeibehörden abrufen können, die auch eigene Informationssysteme anschliessen und die darin vorhandenen Daten den anderen Teilnehmenden über POLAP zugänglich machen. In der Hauptsache dürften vor allem die kantonalen Vorgangsbearbeitungssysteme angeschlossen werden.

Mit dem Terminus „entsprechende Informationssysteme“ soll sichergestellt werden, dass ein Teilnehmer nicht nur ein System von geringerer Bedeutung anschliesst und dabei Einsicht in sämtliche angeschlossene Systeme der anderen Teilnehmer erhält. Es wird vorausgesetzt, dass wenn Teilnehmer Einsicht in diejenigen Informationssysteme der anderen Teilnehmer erhalten, sie das gleichwertige eigene Informationssystem angeschlossen haben.

Artikel 9 Abs. 4

Die Kantone entscheiden über die Anbindung ihrer Informationssysteme. Die vorliegende interkantonale Vereinbarung bietet Ihnen die Rechtsgrundlage dazu. Die Bestimmung stellt klar, dass die Kantone den Umfang der Anbindung selbst bestimmen, mithin welche spezifischen Systeme an POLAP angeschlossen werden.

Es ist Sache des kantonalen Verfahrensrechts, ob dazu ein Parlaments- oder Regierungsbeschluss erforderlich ist.

Artikel 10 Abs. 1

Diese Verteilung der Verantwortlichkeit ergibt sich logisch aus der Funktionsweise von POLAP. POLAP zeigt die vorhandenen Daten aus den angeschlossenen Quellsystemen nur zwecks „Sichtung“ an. Es gibt keinen Datentransfer an POLAP oder an die abrufende Polizeibehörde. Die Daten verbleiben vollumfänglich in den Quellsystemen. Die Verantwortlichkeit für die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung ist folglich zwangsläufig bei den Verantwortlichen der Quellsystemen. Sie haben die Daten erhoben, in ihre Informationssysteme eingetragen und machen sie über POLAP den anderen Teilnehmenden zwecks Sichtung zugänglich. Die Teilnehmenden haben mit Ausnahme von Abs. 2 keine Möglichkeit die angezeigten Daten aus den Quellsystemen der anderen Teilnehmenden zu bearbeiten. Entsprechend kann ihnen auch keine Verantwortung für das rechtmässige Bearbeiten zugewiesen werden.

Damit ist auch gesagt, dass sich der Zweck, der Umfang der Erhebung, Aufbewahrung, die Speicherung und Löschung der Daten in den Quellsystemen nach dem Recht des Verantwortlichen des Quellsystems richtet. Dass über POLAP nur bestimmte Datenkategorien ohne Extraktion und ohne direkten Zugriff auf die Datenbanken anderer Polizeikorps abfragt werden können, entspricht den Anforderungen der Datenschutzgesetzgebung und stellt sicher, dass



die einzelnen Behörden das Eigentum an und die Verantwortung für ihre eigenen Daten behalten.

Artikel 10 Abs. 2

Teilnehmende oder der Bund bearbeiten Daten, wenn sie über die Abfrageplattformen bei den anderen Polizeibehörden Daten abrufen und u.U. darüber hinaus (z. B. Notizen, die sie selbst machen oder Screenshots). Es ist auch denkbar, dass wenn sie auf ihrem Client Daten via Abrufverfahren einsehen, unbefugte Dritte, diese Daten sehen können. Für solche Sachverhalte, die ausserhalb der Machtsphäre des Teilnehmenden liegen, welcher ursprünglich sein Quellsystem mit den abgerufenen Daten gespiesen und an die Abfrageplattform angehängt hat, soll eine Verantwortung für den abrufenden Teilnehmenden bestehen.

Artikel 10 Abs. 3

Entsprechend den Ausführungen zu Abs. 1 richten sich die Rechte der betroffenen Person nach der Verantwortlichkeit für das Quellsystem, in welchem ihre Daten bearbeitet werden. Da die kantonalen Quellsysteme kantonalem Recht unterstehen, richten sich auch die Betroffenenrechte und die Aufsicht danach. Bei angeschlossenen Bundessystemen sind die Bundesgesetze, allen voran das DSG massgebend.

Artikel 10 Abs. 4

Es handelt sich um einen deklaratorischen Artikel, weil dieser Aspekt sich aus der Bundesgesetzgebung ergibt und nicht durch die vorliegende Vereinbarung geregelt werden kann. Nach heutigem Stand ist vorgesehen, dass das fedpol verantwortlich für POLAP sein wird. Als Bundesbehörde untersteht es dem DSG und unterliegt der Aufsicht des EDÖB. Fedpol würde somit die POLAP entweder zusammen mit den Kantonen und den weiteren Bundesstellen oder für die Kantone und die weiteren Bundesstellen betreiben.

Es besteht keine Gefahr, für eine den staatsrechtlichen Vorschriften zuwiderlaufende Situation in welcher das fedpol als Bundesorgan POLAP im Auftrag von PTI betreibt und sich einer Weisungsbefugnis von PTI oder einem Organ von PTI unterstellt, weil dem EJPD in der PTI ein Vetorecht zukommt. Art. 13 Abs. 4 PTI-Vereinbarung sieht vor, dass ein Sachentscheid der strategischen Versammlung, dem obersten Organ von PTI, nicht zustande kommt, wenn ihn das EJPD ablehnt.

Artikel 10 Abs. 5

Diese Bestimmung ergibt sich aus der Konzeption von POLAP. Als Abfrageplattform ohne Datenspeicherung findet in POLAP keine Dokumentation statt. Das Recht des Teilnehmenden bestimmt, ob ein Log-File gespeichert wird oder nicht.

Gemäss heutigem Stand der geplanten Funktionsweise von POLAP muss eine Protokollierung der Abfragen im Quellsystem zwingend vorgenommen werden, sonst wird das Quellsystem nicht an POLAP angeschlossen.

Artikel 11 Abs. 1

Kantone, die ihre Informationssysteme an POLAP angeschlossen haben, müssen missbräuchliche Datenbearbeitungen dem fedpol melden. Das fedpol unterliegt der Aufsicht des EDÖB



und ist verpflichtet, ihm gemäss Art. 24 DSG missbräuchliche Datenbearbeitungen zu melden.

Wenn Mitarbeitenden eines Teilnehmers sich widerrechtlich verhalten, so liegt das in der Verantwortung des jeweiligen Teilnehmers. Bei den kantonalen Verantwortlichen von Quellsystemen ist zudem der kantonale Datenschutzbeauftragte, und nicht das fedpol oder der EDÖB, zuständig. Wenn ein Teilnehmer bzw. dessen Mitarbeitende sich so verhält, dass der Anschluss seiner Quellsysteme an POLAP nicht (mehr) gerechtfertigt ist, dann wird fedpol als Verantwortlicher einschreiten.

Welche Teilnehmenden durch die missbräuchliche Datenbearbeitung betroffen sind, wird im Einzelfall zu entscheiden sein. Darunter fallen sicherlich die Teilnehmenden, aus deren Quellsystem die Daten stammen, die missbräuchlich bearbeitet wurden.

Art. 11 vermag eine im anwendbaren Datenschutzrecht vorhandene Meldepflicht bei Datenschutzverletzungen nicht zu ersetzen.

Artikel 11 Abs. 2

Die zuständige Datenschutzbehörde des betroffenen Teilnehmenden ergibt sich aus kantonalem Recht.

Artikel 12 Abs. 1

Grundsätzlich wird für die Kosten auf den etablierten Verteilmechanismus in der PTI-Vereinbarung abgestützt. Wenn davon abgewichen wird oder dieser präzisiert wird, erfolgt dies in einer separaten Vereinbarung, durch die operative Versammlung PTI.

Artikel 12 Abs. 2

Es kommen die möglichen Kostenschlüssel gemäss PTI-Vereinbarung zur Anwendung.

Artikel 12 Abs. 3

Die Kosten für die Anbindung und den Betrieb der Quellsysteme der Teilnehmer werden wie bisher durch den jeweiligen Betreiber getragen.

Artikel 13 Abs. 1

Die bundesrechtlichen Grundlagen von POLAP werden mit der Revision des BPI geschaffen. Aus der Normenhierarchie ergibt sich, dass sich das Betriebsreglement nach dem BPI zu richten hat.

Anders als in den gemeinsamen Datenbanksystemen kann bei der gemeinsamen Abfrageplattform POLAP auf die Ebene der Betriebsverordnung verzichtet werden. Die Rechtsgrundlagen von POLAP werden mit der Revision des BPI geschaffen. Die Kantone haben keine Kompetenz POLAP in dieser Vereinbarung oder durch eine Betriebsverordnung inhaltlich zu regeln.

Der Entscheid zum Erlass des Betriebsreglements durch die operative Versammlung PTI richtet sich nach Art. 13 PTI-Vereinbarung.

Artikel 13 Abs. 2



Die Polizeibehörden, die auf eine zentrale Datenbank zugreifen möchten und eine Abfrage tätigen wollen, müssen dies durch genau bezeichnete und besonders geschulte Personen tun. Die Schulung muss einerseits Systemkenntnisse und Datenschutz sowie -sicherheit zum Inhalt haben. Die Bezeichnung der Person hat zum Zweck, die Zugriffe auf die Datenbank einzuschränken und den Datenaustausch zu minimieren. Andererseits erfüllt sie eine wichtige Kontrollfunktion, da so nur Personen, die mit der Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe nach Art. 3 betraut sind, Zugriff erhalten können.

Es sollte darauf geachtet werden, dass die Zugriffe nicht zu stark eingeschränkt sind. Insbesondere sollten auch Mitarbeitende der „Frontpolizei“ bzw. der Grundversorgung solche Abfragen tätigen können.

Artikel 13 Abs. 3

Da die angeschlossenen Informationssysteme kantonalem Recht unterliegen, richtet sich deren Bezeichnung und Verantwortlichkeit nach den rechtlichen Vorgaben des teilnehmenden Kantons. Diese beiden Punkte sind im Betriebsreglement festzuhalten.

Artikel 14

Wegen der Bedeutung für die einzelnen Teilnehmenden richtet sich der Entscheid nach Art. 13 PTI-Vereinbarung.

Artikel 15 Abs. 1

Die Nutzung der Abfrageplattform basiert auf der Gegenrechtsklausel gemäss Art. 9 Abs. 3. Bei Kündigung des Anschlusses eines Informationssystems erlischt folglich das Recht zur Datenabfrage über die Abfrageplattform in den entsprechenden Informationssystemen der anderen Teilnehmenden.

Artikel. 15 Abs. 2

Vgl. Art. 9 Abs. 4 und Art. 15 Abs. 1.

Artikel 16 Abs. 1

Definitionsgemäss (Art. 5 Abs. 6) und wegen dem Geltungsbereich der Allgemeinen Bestimmungen für sämtliche Informationssysteme unter dieser interkantonalen Vereinbarung können sie nur zur Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe gemäss Art. 3 geschaffen werden.

Artikel 16 Abs. 2

Damit wird sichergestellt, dass, wer Daten abrufen, auch Daten bereitstellen muss. Die Bestimmung ist sinngemäss zu Art. 9 Abs. 3 zu verstehen.

Artikel 16 Abs. 3

Der Bund kann an der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung nicht beitreten, sondern bedarf einer bundesrechtlichen Grundlage. Die Teilnahme des Bundes an einem gemeinsamen Datenbanksystem hat darum durch die Übernahmen der Betriebsverordnung durch den Bund oder durch eine Leistungsvereinbarung mit dem Leistungserbringer (in Normalfall PTI) zu erfolgen. Zudem erfolgt eine institutionalisierte Teilnahme des Bundes bereits durch seine



Vertretung in PTI, in welcher das EJPD bei Sachentscheiden der strategischen Versammlung ein Veto-Recht zusteht.

Artikel 17 Abs. 1

Die Ausführungsbestimmungen zu den einzelnen gemeinsamen Datenbanksystemen werden in Betriebsverordnungen festgehalten. Das Bundesgericht beurteilt eine solche Vorgehensweise als zulässig (BGer 1C_39/2021 vom 29. November 2022, insb. E. 8.2.1.), sofern in der formellgesetzlichen Grundlage ein hinreichend bestimmter Zweck vorhanden ist. Basierend auf der vorliegenden Vereinbarung kann nur für die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben gemäss Art. 3 ein gemeinsames Informationssystem errichtet und betrieben werden. Um welche konkrete polizeiliche Aufgabe es sich bei einem Informationssystem handelt und welche Daten darin bearbeitet werden dürfen, ist in der Betriebsverordnung zu bezeichnen. Die Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe ist gemäss dem Wortlaut von Art. 3 nicht nur bei der Errichtung des gemeinsamen Informationssystems, sondern auch beim spezifischen Datenaustausch Voraussetzung. Das heisst, die Datenerhebung und die Datenspeicherung in der zentralen Datenbank durch die Polizeibehörde auf der einen Seite und der Abruf dieser Daten durch eine andere Polizeibehörde haben in Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe gemäss Art. 3 dieser Vereinbarung zu erfolgen. Für weitere Ausführungen siehe Art. 18 ff.

Artikel 17 Abs. 2

In der strategischen Versammlung PTI sind alle Kantone plus die Vorsteherin oder der Vorsteher des EJPD und die Präsidentin oder der Präsident der KSSD vertreten. Für Entscheidungen zu Systemen, bei denen der Bund nicht angeschlossen ist, sollen die entsprechenden Vertreter in den Ausstand treten.

Artikel 17 Abs. 3

Aufgrund der damit verbundenen Grundrechtseingriffe für eine genügende Normendichte. Die Betriebsverordnungen werden durch die strategische Versammlung PTI erlassen. Die Kantone bestimmen das dafür zuständige Organ, ob dies der Gesamtregierungsrat oder nur der zuständige Departements- oder Direktionsvorsteher ist. Mit der Genehmigung durch das kantonale kompetente Verordnungsorgan des Kantons tritt die Betriebsverordnung für ihn in Kraft, womit dieser am gemeinsamen Datenbanksystem teilnimmt.

Artikel 17 Abs. 4

In einzelnen Kantonen kann diese Bestimmung zur Folge haben, dass der Erlass einer solchen Kompetenzdelegation dem obligatorischen Referendum untersteht. Daher können die Kantone in Art. 17 Abs. 3 die Bestimmung für nicht anwendbar erklären.

Artikel 18

Die Einzelheiten eines gemeinsamen Datenbanksystems ergeben sich aus der Betriebsverordnung und der PTI-Vereinbarung, wobei die Grundsätze dieser Vereinbarung jedenfalls zu beachten sind. Damit soll den Polizeibehörden die Möglichkeit gegeben werden, interkantonale Informationssysteme zusammen mit dem Bund für bestimmte polizeiliche Aufgaben zu errichten und sich neuen Technologien zu bedienen, mit welchem sich Kriminalität



effizienter und effektiver bekämpfen lässt. Informationssysteme sollen aber angemessene und wirkungsvolle rechtliche Schutzschranken haben, die bereits in dieser interkantonalen Vereinbarung festgelegt werden, um Missbrauch und Willkür vorzubeugen und Art. 13 BV zu genügen. Die nachfolgenden Grundsätze gelten, vorbehaltlich einer anderen Regelung, für alle gemeinsamen Datenbanksysteme.

Bei gemeinsamer Verantwortlichkeit werden die Einzelfragen der datenschutzrechtlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Betriebsverordnung geregelt.

Artikel 19

Der zweite Satz entlehnt sich dem Inhalt von Art. 6 Abs. 2 Verordnung über den Datenschutz (Datenschutzverordnung, DSV) vom 31. August 2022 (SR 235.11).

Artikel 20 Abs. 1

Mit dieser Bestimmung (Abs. 1 und 2) haben diese Arten von Datenbearbeitungen, bei welchen es sich um einen schweren Eingriff in die Grundrechte handeln kann, eine formelle Rechtsgrundlage. Für die Polizeiarbeit sind solche Arten von Datenbearbeitungen u.U. unerlässlich.

In den gemeinsamen Datenbanksystemen nach lit. b und c von Artikel 2 muss „Profiling“ und „Profiling mit hohem Risiko“ möglich sein, um die vorgesehen polizeilichen Aufgaben zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten nach Art. 269 Abs. 2 StPO erfüllen zu können. Der Begriff des Profiling und des hohen Risikos richtet sich nach dem DSG (siehe Art. 5 Abs. 1). Entsprechend erteilt Art. 20 Abs. 1 den Teilnehmenden diese Kompetenz, die jedoch in der Betriebsverordnung spezifiziert werden muss.

Artikel 20 Abs. 2

Der Zweck eines Lagebildes und einer Lageanalyse ist gerade der Austausch unter den Teilnehmenden.

Artikel 20 Abs. 3

Aus der Logik ist diejenige Behörde, welche die Daten erhebt und im Informationssystem einträgt oder hat eintragen lassen, dafür verantwortlich, dass diese rechtmässig sind, da die Datenerhebung ausserhalb des Einflussbereichs der abfragenden Behörden steht.

Artikel 21

Mit dieser Bestimmung ist vorhersehbar, welches Recht auf ein bestimmtes Datenbanksystem anwendbar sein wird. Gleichzeitig bietet sie die Möglichkeit das passende Recht nach den Gegebenheiten des Datenbanksystems auszuwählen. Die anwendbaren Rechte werden in der Betriebsverordnung bezeichnet. Es ist festzulegen, welches Recht für den jeweiligen Träger von Aufgaben und Verantwortung (insb. Betrieb, Datenlieferung, –abfrage etc.) gilt. Da sich der Bund seiner Ansicht nach nicht einem kantonalen Recht unterstellen kann, ist, um Unvorhersehbarkeiten und allfällige Konflikte zu vermeiden, Bundesrecht anwendbar, sobald sich dieser an einem Datenbanksystem beteiligt.

Artikel 22



Die Organisation der gemeinsamen Datenbanksysteme wird damit in bestehende Strukturen und Prozesse eingebaut, die sich bewährt haben.

Artikel 23 Abs. 1

Mit dem Leistungserbringer wird die zentrale Stelle des jeweiligen Informationssystems über missbräuchliche Datenbearbeitungen informiert.

Artikel 23 Abs. 2

Durch die Information an die operative Versammlung PTI wird die dem operativen Ausschuss PTI vorgesetzte Stufe über die getroffenen Massnahmen informiert und kann ihre Kontrollfunktion ausüben.

Artikel 24

Der Leistungserbringer hat damit sicherzustellen, dass die von den Polizeibehörden bezeichneten Personen in ihrer Organisationseinheit, genügend identifiziert und autorisiert werden, um Abfragen im gemeinsamen Datenbanksystem zu tätigen. Das bedingt, dass die Polizeibehörden die dafür zuständigen Personen den Leistungserbringer im Voraus melden. Der Prozess zur Verteilung der Zugriffsberechtigungen richtet sich nach den anwendbaren Regeln der Polizeibehörde.

Artikel 25 Abs. 1

Wiederum eine Systemanforderung an alle gemeinsamen Datenbanksysteme ist das Aufzeichnen der genannten Randdaten. Damit können Missbräuche und Datenschutzverletzungen rückwirkend aufgedeckt und aufgeklärt werden. Die Auswertung der Randdaten darf nur unter den Voraussetzungen von Abs. 2 erfolgen.

Artikel 25 Abs. 2

Unter lit. a fallen u.a. die Dienstaufsicht der hierarchisch übergeordneten Stelle sowie spezialgesetzlich vorgesehene Kontrollstellen wie die Finanzkontrolle oder die Datenschutzaufsichtsstelle.

Artikel 26 Abs. 1

Dieser Artikel stützt sich auf den Entscheid des Bundesgerichts, wonach sich die Speicherung der Daten am Verwendungszweck zu orientieren habe. Besteht kein Bedarf für die Weiterverwendung, sind die Daten grundsätzlich unverzüglich zu löschen. Für nach dieser Vereinbarung grundsätzlich nicht mehr erforderlich sind Daten, welche zur Erfüllung der polizeilichen Aufgabe nach Art. 3 nicht mehr benötigt werden. Die genaue Löschfrist ist durch die Betriebsverordnung festzulegen.

Kürzere absolute Fristen als diejenige von 10 Jahren sind unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit in der Betriebsverordnung zu definieren.

Artikel 26 Abs. 2

Details sind in den Betriebsverordnungen zu regeln.



Artikel 26 Abs. 3

Es handelt sich um einen deklaratorischen Artikel, da Bundesrecht interkantonalem Recht in der Normenhierarchie vorgeht.

Artikel 27 Abs. 1

Die Bestimmungen des Artikels haben zum Ziel, dass die Betroffenenrechte in den gemeinsamen Datenbanksystemen umfassend zur Geltung kommen und den betroffenen bei der Ausübung ihrer Rechte keine Nachteile entstehen.

Artikel 27 Abs. 2

Abs. 2 legt fest, dass die Betroffenenrechte gegenüber der Behörde, welche die Daten erhoben und in die gemeinsame Datenbank eingetragen hat, nicht auf Basis dieser Vereinbarung ausgesetzt werden können.

Artikel 27 Abs. 3

Abs. 3 regelt nicht, welche Betroffenenrechte geltend gemacht werden können, sondern welche Stelle die Auskunft zu erteilen hat.

Die zuständige Auskunftsstelle ist in geeigneter Art und Weise zu publizieren.

Artikel 27 Abs. 4

Bei mehreren Bearbeitern ist der Prozess für eine Datenberichtigung zu definieren.

Artikel 27 Abs. 5

Die Betriebsverordnung kann keine weiteren Gründe vorsehen, welche die Betroffenenrechte einschränken, aufschieben oder verweigern.

Artikel 28 Abs. 1

Wegen der Sensitivität von Polizeidaten ist grundsätzlicher Speicher- und Bearbeitungsort die Schweiz. Ausnahmen und Voraussetzungen sind in Abs. 2, 3 und 4 enthalten.

Artikel 28 Abs. 2

Art. 16 DSG setzt grundsätzlich voraus, dass eine Auslagerung ins Ausland möglich ist, sofern der Staat über einen gleichwertigen Datenschutz verfügt. Durch die vorliegende Bestimmung wird dieser Anwendungsbereich noch weiter eingeschränkt.

Polizeidaten sind regelmässig besonders schützenswert und von erhöhtem Schutzbedarf. Deshalb kann eine Auslagerung ins Ausland nur ausnahmsweise und aus wichtigen Gründen, d.h. öffentlichen Interessen, erfolgen. Reine Kostengründe reichen dafür nicht aus (rein finanzielle Interessen stellen auch keine öffentlichen Interessen zur Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffes nach Art. 36 BV dar).

Die Auslagerung kann z.B. aufgrund von Effizienzgründen erfolgen und bedarf für Polizeidaten genügende Schutz- und Gewährleistungsmassnahmen. Unter Effizienzgründe können auch Sicherheitsaspekte fallen.

Eine Auslagerung ins Ausland muss in der Betriebsverordnung vorgesehen sein. Dies bedingt die ausdrückliche Zustimmung aller dateneinliefernden Stelle.



Artikel 28 Abs. 3

Eine Auftragsbearbeitung muss in der Betriebsverordnung vorgesehen sein. Diese bedingt die ausdrückliche Zustimmung aller dateneinliefernden Stelle.

Artikel 28 Abs. 4

Der Bund kann eine Auslagerung mit seinem Vetorecht in der PTI-Vereinbarung ablehnen.

Artikel 29 Abs. 1

Bei der Kostentragung gilt der Grundsatz, dass jeder Teilnehmer seine eigenen Kosten selbst trägt.

Artikel 29 Abs. 2

Der Absatz gibt den Teilnehmenden genügende Vorgaben über die Kostentragung und Finanzierung. Gleichzeitig bietet dieser die Flexibilität, diese passend zu den einzelnen Systemen zu gestalten.

Artikel 29 Abs. 3

Ergänzung der bewährten Regeln aus der PTI-Vereinbarung.

Artikel 29 Abs. 4

Entspricht der Regelung der PTI-Vereinbarung.

Artikel 30 Abs. 1

Die Teilnahme des Bundes an einem gemeinsamen Datenbanksystem mittels Übernahme der Betriebsverordnung oder mittels Abschlusses einer Leistungsvereinbarung wird bereits in Art. 16 Abs. 3 geregelt.

Es wird empfohlen, gleichzeitig mit dem formellen Gesetzgebungsverfahren zum Erlass dieser Vereinbarung in den Kantonen, dem oder der kantonalen Vertreter/in der strategischen Versammlung PTI die Kompetenz zur Genehmigung der Betriebsverordnung zu delegieren. So kann der Beitritt eines Kantons zu einem gemeinsamen Datenbanksystem vereinfacht werden.

Artikel 30 Abs. 2

Der Leistungserbringer ist für das Aufnahmeverfahren zuständig.

Artikel 31

Da Informatiksysteme und die Technologie sich weiterentwickeln, müssen Änderungen der Betriebsverordnungen möglich sein. Diese unterliegen dem festgelegten Genehmigungsprozess, um die rechtsstaatliche Legitimität sicherzustellen. Das Verfahren ist in Art. 17 geregelt.

Artikel 32 Abs. 1

Grundsätzlich ist jeder Teilnehmer frei, die Teilnahme an einem gemeinsamen Datenbanksystem zu kündigen.



Artikel 32 Abs. 2

Sechs Monate sind genügend Zeit die technischen Aspekte des Austritts zu regeln und zu vollziehen.

Artikel 32 Abs. 3

Ausserordentliche, den anderen Teilnehmenden zugutekommende Aufwände können ausnahmsweise rückerstattet werden, wenn dies nicht von vornherein ausgeschlossen wurde.

Artikel 32 Abs. 4

Trifft der Ausnahmefall zu, richtet sich die Datenlöschung nach Art. 26.

Artikel 33 Abs. 1

Die Löschung der zentralen Datenbank hat gemäss Bundesgericht grundsätzlich spurlos zu erfolgen. Das aufgelöste Datenbanksystem soll keine (Teil-)Datenbestände hinterlassen und die Infrastruktur zurückgebaut oder vernichtet werden.

Artikel 33 Abs. 2

Die Kostenregelung ist im Beschluss über die Systemeinstellung abschliessend zu regeln.

Artikel 34 Abs. 1

Die Schlussbestimmungen gelten vorbehaltlich einer anderslautenden Regelung sowohl für den Teil POLAP (Art. 9 ff.) und den Teil gemeinsame Datenbanksysteme (Art. 16 ff.).

Artikel 34 Abs. 2

Mit der Möglichkeit für diesen Absatz einen Vorbehalt anzubringen, steht es den Kantonen frei, ob sie die strategische Versammlung PTI als interkantonales Organ nach Art. 48 Abs. 4 BV zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen wollen oder nicht.

Artikel 35 Abs. 1

Es obliegt dem kantonalen Recht, festzulegen, ob die Gemeinden (und damit u.a. die Stadtpolizeien) oder weitere Polizeibehörden an den Informationssystemen unter dieser interkantonalen Vereinbarung teilnehmen können.

Artikel 35 Abs. 2

Der Austritt aus der Vereinbarung muss zwingend zum gleichzeitigen Austritt aus allen Informationssystemen führen, die gestützt auf diese Vereinbarung eingerichtet und betrieben werden.

Artikel 35 Abs. 3

Bei einer Kündigung der Vereinbarung, müssen auch alle Teilnahmen an den zugrundeliegenden Informationssystemen gekündigt und eingestellt werden.

Artikel 36



Insbesondere sind bei Bedarf die kantonalen Rechtsgrundlagen dafür zu schaffen oder anzupassen, dass der betroffene Kanton dieser Vereinbarung beitreten kann. Dafür wird auf den Abschnitt «Rechtsgrundlagen in den kantonalen Polizeigesetzen» des erläuternden Berichts verwiesen.

Für den Vollzug dieser Vereinbarung statuiert Art. 48 Abs. 5 BV, dass die Kantone interkantonales Recht – darunter fallen die vorliegende Vereinbarung und die Betriebsverordnungen – zu beachten haben. Das interkantonale Recht ist von den kantonalen Gesetzgebern aller Normstufen auch vom Verfassungsgeber zu beachten. Ein bewusstes Abweichen verstösst gegen die bundesstaatliche Treuepflicht. Ausnahmen bestehen lediglich bei mittelbar rechtsetzendem interkantonalem Recht.

Um allfällige Rechtsunsicherheiten und Normenkonflikte zu vermeiden, sieht die Bestimmung dennoch vor, dass die Teilnehmenden das kantonale Recht auch hinsichtlich des Vollzugs dieser Vereinbarung anzupassen haben.

Artikel 37

Die Mindestteilnehmerzahl basiert auf einem Beschluss der KKKPKS.

Artikel 38

Keine Kommentierung.



Rechtsgrundlage in den kantonalen Polizeigesetzen

In verschiedenen Kantonen laufen derzeit Revisionen der kantonalen Polizeigesetze. Die KKP KS empfiehlt daher den Kantonen parallel zu dieser Vereinbarung in den kantonalen Polizeigesetzen die Rechtsgrundlagen für den polizeilichen Datenaustausch mit Instanzen der anderen Kantone und dem Bund sowie für den Betrieb von gemeinsamen polizeilichen Informationssystemen zu schaffen.

Die meisten kantonalen Datenschutzgesetze verlangen für die Anbindung von Systemen im Abrufverfahren sowie für die Weitergabe von besonders schützenswerten Personendaten an Dritte eine Rechtsgrundlage im formellen Sinne, d.h. auf Gesetzesstufe. Diese kann damit geschaffen werden. Ein möglichst barrierefreier Austausch ist allerdings nur dann gewährleistet, wenn die einzelnen Bestimmungen in sich schlüssig und weitgehend harmonisiert sind.

Mustertext:

Art. X1 Datenaustausch und -bekanntgabe

- 1. Die Polizei kann Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten, bearbeiten sowie Profiling inkl. Profiling mit hohem Risiko betreiben, soweit dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist.*
- 2. Die Polizei kann Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bekannt geben, soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben im Sinne dieses Gesetzes durch sie oder durch die empfangende Behörde erforderlich ist.*
- 3. Die Polizei kann Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, anderen öffentlichen Organen, zuständigen Fachstellen namentlich in Fällen von häuslicher Gewalt und Dritten von Amtes wegen oder auf Ersuchen im Einzelfall gemäss kantonalen Vorgaben bekannt geben.*
- 4. Die Polizei kann die Anordnung von Kontakt- und Annäherungsverboten anderen Behörden mitteilen, soweit diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf diese Information angewiesen sind und die Information zum Schutz der gefährdeten Personen oder von Dritten erforderlich ist.*
- 5. Die Bekanntgabe von polizeilichen Daten an Dritte ist zulässig, soweit dies der Erfüllung der Aufgabe dient und im erklärten oder, wenn eine Erklärung innert nützlicher Frist nicht eingeholt werden kann, vermuteten Interesse der betroffenen Personen ist oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.*

Art. X2 Elektronische Zusammenarbeit

- 1. Die Polizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Art. X (Referenz zum Aufgabenartikel und zum Datenaustausch), namentlich zur Verhinderung oder Erkennung oder Bekämpfung von Verbrechen und Vergehen oder zur Suche nach vermissten oder entwichenen Personen, mit Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf elektronischem Weg zusammenarbeiten.*



2. Sie kann zum Austausch von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, insbesondere:

- a. Schnittstellen zwischen eigenen Informationssystemen und jenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einrichten;*
- b. mit Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gemeinsame Informationssysteme mit gemeinsamer Datenhaltung betreiben.*

3. Sie kann Informationen inkl. solcher aus Informationssystemen, einschliesslich Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten, mit den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden im Abrufverfahren austauschen, soweit die empfangende Behörde diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

4. Sie kann, soweit zu deren Aufgabenerfüllung erforderlich, Datensysteme im Abrufverfahren zugänglich machen

- a. den Polizeibehörden des Bundes und anderer Kantone zu den Zwecken gemäss Art. X (Referenz zum Aufgabenartikel im betreffend PolG);*
- b. den Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden.*

5. Zugriffsberechtigungen, Beschränkungen und Einzelheiten unterstehen den kantonalen Bestimmungen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz, soweit übergeordnetes Recht nichts Abweichendes vorsieht. Der Regierungsrat regelt die Zugriffsrechte durch Verordnung.

6. Beteiligt sich die Polizei an gemeinsamen Informationssystemen mit anderen Behörden, regelt sie die Einzelheiten der Zusammenarbeit, namentlich betreffend Organisation, Verantwortung für den Betrieb und die Datenbearbeitung, Massnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit, Modalitäten der Gewährung von Auskunft und Einsicht sowie Kostentragung in einer Vereinbarung.