



Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per E-Mail an: info@kkjpd.ch

21. Februar 2024

Stellungnahme zur interkantonalen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme

Sehr geehrte Frau Co-Präsidentin Kayser-Frutschi, sehr geehrter Herr Co-Präsident Ribaux

Am 23. November 2023 eröffnete die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) die Vernehmlassung zur interkantonalen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir zur Vereinbarung wie folgt Stellung:

Grundsätzliches

Die Vereinbarung will eine effiziente Zusammenarbeit der polizeilichen Behörden der

Kantone und Gemeinden und dem Bund. Zu diesem Zweck soll der interkantonale Austausch polizeilicher Daten und der Betrieb gemeinsamer Datenbanksysteme ermöglicht werden. Das Ziel der Vereinbarung ist die Schaffung eines schweizweiten Polizeidatenraums (vgl. erläuternder Bericht, S. 7).

Die schweizweite Datenbearbeitung und der Datenaustausch unter Polizeikörpers bergen grosse datenschutzrechtliche Risiken und schwere Grundrechtseingriffe. Wir stehen der Schaffung von einer gemeinsamen Abfrageplattform und gemeinsamen Datenbanksystemen grundsätzlich sehr kritisch gegenüber und lehnen einen schweizweiten Polizeidatenraum ab.

Bund und Kantone verfügen über eine Vielzahl von Datenbanken mit polizeilichen Informationen, die unterschiedlichen Bearbeitungszwecken dienen. Die Möglichkeiten der kantonalen Polizeikörpers untereinander auf diese Daten zuzugreifen, sind jedoch zu Recht begrenzt. Öffentliche Organe dürfen Personendaten grundsätzlich nur zu dem Zweck bearbeiten, zu dem sie erhoben wurden. Der automatisierte Informationsaustausch und das Abrufverfahren ohne Einschränkungen und ohne Anforderungen im Einzelfall erachten wir als sehr problematisch. Der uneingeschränkte Zugriff auf zahlreiche bundesweite Datenbanken, ohne dass angegeben werden muss, warum und zu welchem Zweck eine bestimmte Information benötigt wird, birgt ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Der erläuternde Bericht erkennt zwar richtigerweise, dass 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» (S. 18). Genau das soll aber mit der polizeilichen Abfrageplattform POLAP mit kantonalen, nationalen und internationalen Polizeidaten eingeführt werden: «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» (erläuternder Bericht, S. 11).

Das Erfassen, die Bearbeitung und die Weitergabe besonderer Personendaten stellen einen Eingriff in das in Art. 13 Abs. 1 BV sowie Art. 8 Ziff. 1 EMRK verankerte Recht auf Privatsphäre dar. Es ist zentral, dass dabei die Verhältnismässigkeit des jeweiligen Eingriffs gewahrt wird und konkrete gesetzliche Schranken und Kontrollmechanismen bestehen, um den Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten gemäss Art. 13 Abs. 2 BV zu gewährleisten. Diese Grundsätze dürfen dem Bestreben nach einem



umfassenderen Datenaustausch und der Einführung neuer Datenbanksysteme nicht untergeordnet werden. Es liegt aber in der Natur von grossen Datenbanken und Abfrageplattformen, dass darin grosse Mengen an Daten gespeichert werden und viele Personen darauf Zugriff haben (vgl. auch erläuternder Bericht, S. 8). Das erhöht das Missbrauchspotenzial wesentlich. Dafür sind keine genügenden Kontrollmechanismen vorgesehen. Zur Gewährleistung des Grundrechts- und Datenschutzes braucht es aber klare gesetzliche Schranken und Kontrollmechanismen. Die Reichweite des Datenabgleichs muss «im Gesetz sachbezogen eingegrenzt» werden ([Urteil des BGer 6B 908/2018 vom 7. Oktober 2019](#) E.3.3.2). Die Anforderungen an Grundrechtseingriffe und den Umgang mit Personendaten dürfen nicht heruntergesetzt werden.

Der erläuternde Bericht spricht irreführend von der Bekämpfung des Terrorismus und der Schwerstkriminalität, für welche die Vernetzung der polizeilichen Datenbanken unabdingbar sei (erläuternder Bericht, S. 4). Solche Schlagwörter sind symptomatisch für die schlecht oder gar nicht begründete Einführung von immer mehr und ausufernden Überwachungsmöglichkeiten. Während also vermeintlich Terrorismus und Schwerstkriminalität bekämpft werden sollen, bezweckt die Vereinbarung eine effiziente Zusammenarbeit zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten (Art. 1 Ziff. 1 lit. b) und sieht keine Beschränkung auf schwere Verbrechen vor. So können im schweizweiten Polizeidatenraum Daten bereits allein für Verkehrskontrollen im Abrufverfahren ausgetauscht werden (Art. 2 lit. h). Der Anwendungsbereich und die Zwecke zur Datenbearbeitung bleiben viel zu offen und unbestimmt. Auch der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) kritisierte in einem [Interview der NZZ](#), dass es jeder Verhältnismässigkeit widerspreche, Daten über Bagatelldelikte auf Vorrat zentral zu bearbeiten. Er spricht von «rechtsstaatlicher Ignoranz», wobei unsere Staatsidee mit Prinzipien wie der Gewaltenteilung oder dem Föderalismus auf Kosten eines «zentralen Datensilos» geopfert werden. Laut dem EDÖB braucht es keine weitere Zentralisierung oder Verknüpfung von Polizeidatenbanken. Stattdessen sei eine Digitalisierung der Amtshilfe nötig, sodass Polizeibehörden ihre Gesuche online stellen können und diese in Standardsituationen automatisiert genehmigt werden können. Wir befürworten die Position des EDÖB. Der geplante Ausbau des automatisierten Informationsaustausches sowie das Abrufverfahren, durch welche Polizist:innen nahezu uneingeschränkt Zugriff auf schweizweite und sogar internationale Datenbanken erhalten, ist sowohl aus grundrechtlicher als auch aus datenschutzrechtlicher Perspektive kritisch zu



beurteilen. Insbesondere eine Anbindung an internationale Informationssysteme (vgl. Art. 9 Ziff. 2) lehnen wir vehement ab.

Parallel zu dieser interkantonalen Vereinbarungen ändern aktuell bereits einige Kantone ihre Polizeigesetze und schaffen darin eine gesetzliche Grundlage, um den Datenaustausch und gemeinsame Datenbanksysteme mit dem Bund, den Kantonen und Gemeinden zu ermöglichen und die Zusammenarbeit mit anderen Polizeikörpern und Sicherheitspartnern zu stärken. So z.B. das Polizeigesetz des Kantons Zürich oder Freiburg. Die aktuellen Revisionen der kantonalen Polizeigesetze krankten allesamt an einer Unbestimmtheit und Unverhältnismässigkeit. Es bleibt viel zu unbestimmt, wer unter welchen Voraussetzungen auf welche Daten zugreifen darf, während ausreichende Kontrollmechanismen und Schranken fehlen. Da sich die aktuellen Revisionen der kantonalen Polizeigesetze bereits auf diese Vereinbarung stützen, kommt ihr eine grosse Verantwortung zu. Die Vereinbarung schafft mit ihrer eigenen Unbestimmtheit und Unverhältnismässigkeit aber keinen regulierenden Rahmen für die kantonale Gesetzgebung.

Profiling

Die Vereinbarung sieht zudem die Möglichkeit vor, in gemeinsamen Datenbanken Profiling und Profiling mit hohem Risiko zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten zu betreiben (Art. 20 Ziff. 1 lit. a). Wir lehnen Profiling generell ab. Insgesamt ist nicht zu überblicken, welche Daten davon betroffen sein können und was für Überwachungsmöglichkeiten sich hieraus ergeben. Eine Spezifizierung in der Betriebsverordnung (vgl. erläuternder Bericht, S. 28) ist daher nicht ausreichend. Zudem braucht Profiling durch ein Bundesorgan gemäss Art. 6 Abs. 7 DSG eine ausdrückliche Einwilligung. Auch wenn das DSG für kantonale Behörden nicht anwendbar ist, stützt sich die Vereinbarung mehrfach auf das DSG (vgl. Art. 9 Ziff. 4). Die Anforderungen des DSG an Profiling dürfen nicht herabgesetzt werden.

Schlussbemerkung

Abschliessend ist nochmals zu betonen, dass das Ziel einer effizienteren Zusammenarbeit der Polizeibehörden und weiterer Behörden nicht zulasten der Grundrechte und des Datenschutzes erfolgen darf. Wir lehnen die interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme ab.

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Der Verzicht auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft.

Freundliche Grüsse

Erik Schönenberger Anna Walter