

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Eidegenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

Basel, 30. April 2026

Vernehmlassungsantwort POLAP Bund

Stellungnahme zu den Änderungen der Bundesverfassung, des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes und der weiteren bundesrechtlichen Erlasse im Zuge der Realisierung von POLAP

Sehr geehrter Herr Bundesrat Beat Jans,
sehr geehrte Empfänger:innen

Am 18. Februar 2026 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung «Verbesserung des polizeilichen Informationsaustauschs – Teilrevision der Bundesverfassung und Änderung des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes».

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 zum Vorentwurf wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

«Mit dem Abrufverfahren werden polizeiliche Daten anderen Kantonen und dem Bund unmittelbar zugänglich gemacht, ohne dass es zuvor eines dokumentierten Amtshilfeersuchens im Einzelfall bedarf. Dies erschwert einerseits die Kontrolle und den Rechtsschutz; andererseits nehmen die Datenmenge und die Bearbeitungsintensität zu, weil mit einer einzigen Anfrage Einblick in alle angeschlossenen Quellsysteme genommen werden kann. Dies erhöht die Missbrauchsgefahr und ermöglicht u.U. schwerwiegende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dies gilt insbesondere, wenn es sich um besonders schützenswerte Daten handelt. Hierfür bedarf es gemäss Art. 36 BV einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Zudem muss ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Ermöglichung eines Online-Zugriffs bestehen und dieser muss verhältnismässig sein.» (BGE 151 I 137 E. 6.6)

So äusserte sich das Bundesgericht im Leitentscheid BGE 151 I 137 zum System einer polizeilichen Abfrageplattform (POLAP). Die Implementierung der POLAP auf Bundesebene beabsichtigt die Abkehr vom bisherigen System – einem System, das den Austausch polizeilicher Daten grundsätzlich über den Weg der Amtshilfe vorsieht. Das Bundesgericht wies richtigerweise auf die Schwächen und Gefahren eines derartigen Systems hin und betonte, dass ein solches nur unter engen Voraussetzungen möglich ist. Die Vorlagen zur Realisierung der POLAP entsprechen jedoch ebendiesen Anforderungen nicht.

Das System der POLAP, mittels derer über eine einzige Abfrage eine Bandbreite verschiedenster Informationssysteme durchsucht werden kann, erweist sich als unverhältnismässig. Ein Amtshilfeersuchen ist gerade Ausdruck der Verhältnismässigkeit, da durch das bewusste Stellen des Gesuches an eine spezifische Behörde gezielt nach Informationen gesucht wird. Die POLAP kann hingegen kaum verhältnismässig ausgestaltet sein, da bei jeder einzelnen Abfrage eine Vielzahl nicht benötigter Daten eingesehen werden kann. Dass es sich bei polizeilichen Daten regelmässig um besonders schützenswerte Personendaten (Art. 5 lit. c DSGVO) handelt, verschärft diese Problemlage.

Der erläuternde Bericht stellt die behauptete Notwendigkeit einer POLAP selbst in Frage, indem er anerkennt, dass die bestehenden Verbände die operative Arbeitsfähigkeit bereits sicherstellen. Der beanstandete Mehraufwand rechtfertigt keinen derart weitreichenden Systemwechsel. Das Vorhaben der POLAP wirft damit erhebliche Fragen im Hinblick auf das Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 BV) und das datenschutzrechtliche Prinzip der Datensparsamkeit (Art. 6 Abs. 3 DSGVO) auf.

Die Problematik der Unverhältnismässigkeit der POLAP verweist auf das grundlegende, konzeptionelle Defizit des Vorhabens: Eine systemübergreifende Abfrageplattform kann die einzelfallbezogene rechtliche Prüfung, wie sie im System der Amtshilfe gewährleistet ist, nicht ersetzen. Ob eine Datenbearbeitung rechtmässig, erforderlich und verhältnismässig ist, lässt sich regelmässig nur im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung des spezifischen Zwecks und Kontextes sinnvoll beurteilen. Ein automatisierter Abfragemechanismus ist demgegenüber strukturell nicht in der Lage, eine solche Auswahl sinnvoll zu treffen.

Bei der vom Bundesgericht benannten Missbrauchsgefahr handelt es sich keineswegs um ein bloss hypothetisches Risiko. Dass Zugriffsberechtigte derartige Abfragen missbräuchlich tätigen, ist vielmehr wiederholt dokumentiert worden. Jüngst wurde etwa darüber [berichtet](#), dass Schweizer Beamte das Schengener Informationssystem (SIS) für private Zwecke missbrauchten. Die Vorlage zur POLAP sieht keine hinreichenden Mechanismen zur Verhinderung und Kontrolle eines solchen Missbrauchs vor und verkennt damit die Realität des systemimmanenten Missbrauchsrisikos.

Durch die POLAP sollen Datenbearbeitungen ermöglicht werden, bei denen es sich mitunter um schwere Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung handelt. Für derartige Grundrechtseingriffe sind hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlagen unverzichtbar. Gerade daran fehlt es der Vorlage. Weder die Reichweite der POLAP noch die konkreten Zugriffsmöglichkeiten sind auf Gesetzesstufe hinreichend klar geregelt. Ausserdem wird die Zweckbindung, der sämtliche Datenbearbeitungen unterliegen, bei einem System wie der POLAP in besonderem Mass gefährdet. Die Vorlage genügt den Anforderungen des Legalitätsprinzips nicht.

Das öffentliche Interesse der Realisierung einer schweizweiten POLAP liegt gemäss dem erläuterndem Bericht im Besonderen in der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung organisierter Kriminalität. Der Bericht geht allerdings an keiner Stelle auf aktuelle Bedrohungslagen durch Terrorismus oder organisierte Kriminalität ein und bleibt Belege oder mindestens Hinweise dafür schuldig, dass die POLAP zur Erreichung dieser Ziele tatsächlich geeignet und erforderlich ist.

Zu beanstanden ist weiter, dass sich die Vorlage nicht auf die Schaffung und Regelung der POLAP beschränkt. Vielmehr wird dieses Vorhaben mit weiteren materiellen Änderungen in verschiedenen Bundeserlassen verknüpft, die regelmässig keinen oder nur einen sehr losen Sachzusammenhang mit der POLAP aufweisen. Dieses Vorgehen ist intransparent und Ausdruck eines unsauberen Gesetzgebungsprozesses.

Bereits die vorstehenden grundsätzlichen Bedenken und die nachfolgend dargelegten rechtlichen Mängel zeigen, dass die Vorlage nicht überzeugt. Das Konzept der POLAP ersetzt die einzelfallbezogene rechtliche

Prüfung durch eine systemübergreifende Massenabfrage und ist damit strukturell nicht geeignet, eine verhältnismässige und zweckgebundene Datenbearbeitung zu gewährleisten.

Wir lehnen das gesamte Vorhaben der Realisierung der POLAP und die damit zusammenhängenden Verfassungs- und Gesetzesrevisionen entschieden ab. Anstelle der geplanten Einführung von POLAP ist am bisherigen System der Amtshilfe festzuhalten. Zu prüfen wäre vielmehr, ob die bestehende Amtshilfe in zeitgemässer Weise digitalisiert und organisatorisch verbessert werden kann. Der EDÖB wies in seiner [Stellungnahme](#) zum ersten Konkordatsentwurf zur POLAP 2024 zutreffend darauf hin, dass Effizienzgewinne auch innerhalb des Systems der Amtshilfe angestrebt werden können, ohne dessen rechtsstaatliche Sicherungen preiszugeben. Ein solcher Ansatz erschiene gegenüber einem direkten Online-Zugriff deutlich milder, weil die Datenbekanntgabe weiterhin fallbezogen, begründungspflichtig, dokumentiert und kontrollierbar bliebe. Bevor ein derart weitreichender Systemwechsel wie mit POLAP vollzogen wird, wären solche weniger eingriffsintensiven Alternativen ernsthaft zu prüfen.

Bemerkungen zu den einzelnen Normen

1. Revision der BV

Art. 57 Abs. 3 VE-BV

Der geplante Art. 57 Abs. 3 VE-BV überzeugt kompetenzrechtlich nicht. Die Norm soll dem Bund ermöglichen, «Vorschriften über die Bekanntgabe von Daten im Bereich der inneren Sicherheit» zu erlassen. Eine solche Kompetenz besitzt der Bund jedoch bereits unter geltendem Recht, soweit es um Vorschriften zu Datenbearbeitungen innerhalb bestehender Bundeskompetenzen geht – die Norm wiederholt insoweit lediglich, was ohnehin gilt.

Gerade die eigentlich beabsichtigte Kompetenzverschiebung wird demgegenüber nicht klar erfasst: Der Bund will damit den Zugriff auf kantonalrechtlich bearbeitete Polizeidaten bundesrechtlich regeln und den Anschluss kantonalen Informationssysteme an POLAP ermöglichen bzw. vorschreiben. Dafür genügt der vorgeschlagene Wortlaut jedoch nicht. Er spricht lediglich von Vorschriften über die «Bekanntgabe», nicht aber von Vorschriften zu «Datenbearbeitungen». Die Bekanntgabe ist jedoch nur ein Teilaspekt von Datenbearbeitungen (Art. 5 lit. d DSGVO) und umfasst lediglich das «Übermitteln oder Zugänglichmachen von Daten» (Art. 5 lit. e DSGVO). Die Vorlage zielt jedoch auf eindeutig weitergehende Regelungskompetenzen, namentlich regelt der Bund auch die Verwendung kantonalen polizeilicher Daten (vgl. Art. 17d VE-BPI). Die Verwendung von Daten stellt eine Bearbeitung dar und reicht über die blosser Bekanntgabe hinaus. Die beabsichtigten Regelungskompetenzen des Bundes werden vom Wortlaut von Art. 57 Abs. 3 BV nicht getragen.

Hinzu kommt, dass unklar bleibt, inwiefern Art. 57 Abs. 3 VE-BV den Bund überhaupt zum Zugriff auf kantonal erhobene polizeiliche Daten ermächtigen soll. Solche Daten fallen in den Bereich der kantonalen Polizeihohheit. Art. 57 Abs. 3 VE-BV begründet jedoch keine Kompetenzverschiebung, die den Zugriff des Bundes auf kantonale polizeiliche Daten erlaubte.

Wir verweisen in Bezug auf den Begriff der inneren Sicherheit und die Diskrepanzen zwischen diesem Begriff und den effektiven Zwecken der diversen Informationssystemen, welche im Abrufverfahren zugänglich gemacht werden sollen, im Übrigen auf die nachstehenden Ausführungen zur Revision des BPI.

Die Norm trägt die beabsichtigte Kompetenzverschiebung nicht, ist datenschutzrechtlich unscharf formuliert und schafft die angestrebte bundesrechtliche Regelungskompetenz nicht hinreichend klar.

2. Revision des BPI

Art. 3 Abs. 2 VE-BPI

Neu wird in Art. 3 BPI («Grundsätze») auch das Abrufverfahren erwähnt. Dieses wird im Gesetz selbst jedoch nicht definiert. Dabei handelt es sich um den zentralen Mechanismus, mittels dessen Daten in POLAP bearbeitet werden können. Dass die Ausgestaltung dieses grundlegenden Verfahrens offenbar

weitgehend dem Bundesrat auf Verordnungsstufe überlassen werden soll (vgl. Art. 17c Abs. 4 VE-BPI), zeigt exemplarisch, dass die Vorlage bereits für den Kern des Systems keine hinreichenden gesetzlichen Grundlagen schafft und den Anforderungen des Legalitätsprinzips nicht genügt.

Art. 6 Abs. 6 VE-BPI

Der neue Abs. 6 statuiert, dass auf die Daten, die mittels der POLAP abgerufen werden können, jeweils dasjenige Recht Anwendung findet, das die Daten enthält. Dies wirft im Zusammenhang mit der Übernahme von Daten aus einem Quellsystem in ein anderes Zielsystem diverse Probleme auf. Mit dem Datenabruf verlassen die Daten den Rechtsrahmen, innerhalb dessen sie erhoben wurden. Damit wird einerseits die ursprüngliche Zweckbindung nicht mehr zu gewährleisten sein, andererseits können auf dieselben Daten plötzlich andere Regeln anwendbar sein. So ist etwa denkbar, dass das Recht eines Zielsystems für eine spezifische Datenkategorie andere Löschrufen vorsieht als dasjenige Recht, auf dessen Grundlage die Daten erhoben wurden. In diesem Fall wäre es nicht ersichtlich, wie das Einhalten der korrekten Löschrufen gewährleistet werden sollte. Derartige Unklarheiten berühren die Rechtsposition Einzelner auf empfindliche Weise und scheinen nicht ausreichend berücksichtigt worden zu sein.

Art. 9 VE-BPI

Den Informationssystem-Verbund gemäss Art. 9 VE-BPI gibt es bereits unter geltendem Recht (Art. 9 BPI). Nach Art. 9 Abs. 2 BPI werden Informationssysteme so miteinander verbunden, dass mit einer einzigen Abfrage geprüft werden kann, ob bestimmte Personen oder Organisationen in einem Informationssystem des Verbunds verzeichnet sind. Der erläuternde Bericht erklärt jedoch, dass der Verbund bereits unter dem geltenden Recht nicht bloss einer «Index-Abfrage» entspreche, sondern dass Zugriffsberechtigte schon heute direkt auf die Quellsysteme und die darin enthaltenen Daten zugreifen können. Dies sei lediglich aufgrund der «unglücklich gewählten Formulierung» nicht klar gewesen.

Die angeblich unglückliche Formulierung ist jedoch keineswegs unklar. Art. 9 Abs. 2 BPI ist hinsichtlich der Frage, ob ein Direktzugriff auf die Quellsysteme erlaubt ist oder ob lediglich geprüft werden kann, ob eine Person oder eine Organisation in einem der Verbundsysteme verzeichnet ist, ohne Weiteres klar: Es kann «mit einer einzigen Abfrage geprüft werden, ob bestimmte Personen oder Organisationen in einem Informationssystem des Verbunds verzeichnet sind». Den bestehenden Art. 9 Abs. 2 BPI dahingehend auszulegen, dass das Einsehen von Daten in den Quellsystemen erlaubt sei, ist unhaltbar. Dass Art. 9 Abs. 2 BPI lediglich die Abfrage erlaubt, ob Daten einer Person oder einer Organisation in einem Verbundsystem erfasst sind, bestätigt denn auch die Botschaft zum BPI: «Das Verbundsystem ermöglicht es den Benutzenden, soweit sie zugriffsberechtigt sind, mit einer einzigen Abfrage zu klären, ob Daten einer bestimmten Person in einem der Systeme oder auch in mehreren Systemen nach Massgabe der Artikel 10-14 (Ermittlungsverfahren, Bundesdelikte, internationale und interkantonale Polizeikooperation, kantonale Ermittlungen und Identifikation) bearbeitet werden.» (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 24. Mai 2006, BBl 2006 5061 S. 5074). Dass im erläuternden Bericht trotz dieser klaren Worte der Botschaft sehenden Auges eine gegenteilige Interpretation vertreten wird, erscheint als bedenklich.

Die Anpassung des Wortlautes, die es den Benutzenden künftig ermöglichen soll, «sämtliche angeschlossenen Informationssysteme mit einer einzigen Abfrage konsultieren zu können», stellt demnach eine nachgelieferte gesetzliche Grundlage für eine bereits bestehende, rechtswidrige Praxis dar – und gerade keine blosser Klarstellung des geltenden Rechts. Es ist im Übrigen auch nicht ersichtlich, inwiefern sich diese Ausdehnung des Art. 9 Abs. 2 BPI überhaupt rechtfertigen liesse. Das vom geltenden Recht vorgesehene System, wonach die Berechtigten lediglich die Information erhalten, ob eine Person oder Organisation in einem Verbundsystem erfasst ist, ermöglicht den Behörden bereits die Erfüllung ihrer Aufgaben. Sofern eine Behörde zur Abfrage im Informationssystemverbund berechtigt ist, kann sie von der Möglichkeit der Abfrage im Verbund Gebrauch machen und, sofern die Abfrage einen Treffer ergibt, mit

gezieltem Nachfragen bei der zuständigen Stelle die benötigten Informationen beschaffen. Dieser Zwischenschritt ist Ausdruck der Verhältnismässigkeit und wurde richtigerweise vorgesehen.

Das BPI regelt die einzelnen Informationssysteme bereits. In den jeweiligen Normen zum konkreten Informationssystem ist denn auch genau festgelegt, welche Behörden zu welchen Zwecken Zugang zum konkreten System haben. Diese Regeln werden mit dem System des Informationssystem-Verbundes faktisch ausgehöhlt. Zwar ergeben sich die einzelnen Berechtigungen für die Verbundsysteme weiterhin aus den jeweiligen Vorschriften zum konkreten Informationssystem. Der Verbund führt jedoch dazu, dass diese bestehenden Zugriffsrechte systemübergreifend gebündelt und mit einer einzigen Abfrage ausgeübt werden können. Dadurch wird die praktische Reichweite des Zugriffs erheblich ausgeweitet. Die Benutzenden erhalten nicht bloss Zugang zu einzelnen Systemen nach Massgabe der jeweiligen Spezialnorm, sondern mit einer Abfrage Einblick in alle angeschlossenen Systeme, zu deren Zugriff sie grundsätzlich berechtigt sind. Dies hat zur Folge, dass regelmässig auch Daten eingesehen und bearbeitet werden können, die für die Erfüllung der konkreten Aufgabe gar nicht benötigt werden. Die systemübergreifende Bündelung des Zugriffs lässt damit die Zweckbindung weitgehend leerlaufen und lässt sich kaum mit dem Grundsatz der Datensparsamkeit vereinbaren.

Abgesehen von der dargelegten Problematik bildet Art. 9 VE-BPI auch keine ausreichende gesetzliche Grundlage für den Gegenstand, den er regelt. Bereits der Zweck des Verbundes wird nicht erklärt und es bleibt unklar, worin die rechtliche Funktion des Verbundes genau besteht. Gerade diese eingriffsintensive Wirkung des Verbundes hätte der Gesetzgeber selbst hinreichend bestimmt regeln müssen.

Überdies soll neu der Bundesrat bestimmen können, welche weiteren Informationssysteme des Bundes «mit Bezug zur inneren Sicherheit» in den Verbund einbezogen werden sollen (Art. 9 Abs. 2 VE-BPI). Damit wird dem Bundesrat nicht bloss eine technische Vollzugsfrage überlassen. Vielmehr entscheidet er darüber, welche weiteren Datenbestände der systemübergreifenden Direktabfrage unterstellt werden. Damit wird dem Bundesrat eine Entscheidung von erheblicher Tragweite übertragen, da mit jedem zusätzlich einbezogenen Informationssystem der durch eine einzige Abfrage im Verbund erschliessbare Datenraum und damit auch die Intensität der Grundrechtseingriffe unmittelbar zunimmt. Es handelt sich folglich nicht um eine bloss technische Vollzugsfrage, sondern um eine wesentliche rechtsetzende Bestimmung im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV, die der Gesetzgeber selbst zu regeln hätte. Die vorgesehene Delegation auf Verordnungsstufe ist vor diesem Hintergrund unzulässig.

Der Bericht nennt als Beispiele für Systeme mit Bezug zur inneren Sicherheit Informationssysteme des SEM sowie Systeme des Bundesamtes für Strassen. Gerade an diesen Beispielen zeigt sich, dass die Vorlage bei Informationssystemen, die sehr unterschiedlichen Zwecken dienen, einen Bezug zur inneren Sicherheit herzustellen versucht. Die so vorgenommene Anknüpfung erweist sich damit als kaum begrenzend und zugleich als irreführend: Unter dem Titel der «inneren Sicherheit» werden Datenbestände erfasst, die mit der Gewährleistung der grundlegenden öffentlichen Sicherheit nur mittelbar, entfernt oder gar nicht zusammenhängen. Dies erscheint als problematisch und ist mit dem rechtlichen Gehalt nicht vereinbar. Gemäss Lehre bezieht sich der Begriff der inneren Sicherheit Gewährleistung der inneren Sicherheit das Sicherstellen der grundlegenden Normen des friedlichen Zusammenlebens, den Schutz der Institutionen des Staates, das Verhindern von elementaren Gefährdungen der Gesellschaft und des Einzelnen sowie die Abwehr sozialer Notstände. Bei den im Bericht genannten migrations- und verkehrsbezogenen Informationssystemen ist ein Bezug zur inneren Sicherheit jedenfalls keineswegs ohne Weiteres ersichtlich. Im Ergebnis wird der Begriff der «inneren Sicherheit» damit als scheinbar beschränkender Anknüpfungspunkt verwendet, unter den faktisch eine kaum eingrenzbar Vielzahl von Informationssystemen subsumiert werden kann. Der Gesetzgeber würde dem Bundesrat dadurch im Ergebnis die Möglichkeit einräumen, nahezu beliebige Informationssysteme des Bundes in den Verbund aufzunehmen. Diese Konstruktion kann nicht auf den Begriff der inneren Sicherheit abgestützt werden und lässt sich kaum mit dem Legalitätsprinzip, der Verhältnismässigkeit und dem Grundsatz der Datensparsamkeit vereinbaren.

Hinzu kommt, dass die Vorlage ein schwer nachvollziehbares Nebeneinander von Informationssystem-Verbund und POLAP schafft. Der Informationssystem-Verbund betrifft nur Systeme des Bundes, während die POLAP darüber hinaus auch den vertikalen Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen erfassen soll.

Dieser Unterschied erklärt die Doppelstruktur jedoch nur teilweise. Nach geltendem Recht ist der Verbund seinem Wortlaut nach auf die Prüfung beschränkt, ob Personen oder Organisationen in einem Verbundsystem verzeichnet sind. Der erläuternde Bericht will diesen Verbund nun jedoch in einer Weise verstehen, die auf einen direkten Vollzugriff auf die Quellsysteme hinausläuft. Damit würde der Verbund auf Bundesebene sogar weiter gehen als die POLAP, die nach dem Bericht lediglich eine standardisierte Darstellung der in den angeschlossenen Quellsystemen enthaltenen Informationen liefern soll. Weshalb es neben der POLAP einer derart weitreichenden Verbundlogik bedarf und wie sich beide Systeme funktional zueinander verhalten sollen, wird im Bericht nicht hinreichend erklärt. Der Gesamtaufbau der Vorlage erscheint insoweit intransparent und nur schwer nachvollziehbar.

Art. 10 Abs. 4 lit. a-ater VE-BPI

Art. 10 BPI regelt das «System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes». Mit der Revision sollen die Zugriffsrechte nicht nur zugunsten des Bundessicherheitsdienstes (BSD) und der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) erweitert werden. Auch fedpol, das bereits nach geltendem Recht in bestimmten Konstellationen zugriffsberechtigt ist, soll neu unter anderem «zur Erfüllung seiner Aufgaben auf dem Gebiet der internationalen Polizeikooperation» zugriffsberechtigt sein.

Die lit. a-ater des Art. 10 Abs. 4 VE-BPI führen zu materiellen Erweiterungen der Zugriffsrechte. Damit werden Daten, die nach Art. 10 BPI im Rahmen konkreter Strafverfahren und nach Massgabe der StPO bearbeitet werden (Art. 10 Abs. 3 BPI), für deutlich weiter gefasste Zwecke geöffnet. Besonders weit und offen formuliert ist namentlich das neue Zugriffsrecht von fedpol «zur Erfüllung seiner Aufgaben auf dem Gebiet der internationalen Polizeikooperation». Ob die zusätzlichen Zugriffe in dieser Breite tatsächlich erforderlich sind, bleibt im Bericht nicht hinreichend klar. Gerade bei einem System, das Ermittlungsdaten aus hängigen Strafverfahren enthält, sind engere gesetzliche Begrenzungen erforderlich.

Art. 11 Abs. 5 VE-BPI

Art. 11 BPI regelt das «System Bundesdelikte». Dieses enthält von der Bundeskriminalpolizei ausserhalb von Strafverfahren bearbeitete Daten über Personen und Organisationen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Darüber hinaus enthält das System weitere sensible Daten, namentlich zu Merkmalen strafbarer Handlungen, zu verwendeten Methoden, aus öffentlichen Quellen sowie aus Kriminalanalyseaufträgen.

Art. 11 Abs. 5 VE-BPI erweitert die Zugriffsrechte auf das System Bundesdelikte zugunsten derselben zusätzlichen Behörden wie Art. 10 Abs. 4 VE-BPI. Dies fällt bei Art. 11 BPI besonders ins Gewicht, weil das System nicht auf hängige Strafverfahren und damit auf einen konkreten verfahrensrechtlichen Kontext beschränkt ist, sondern ein breiteres Informations- und Koordinationssystem ausserhalb von Strafverfahren betrifft. Die Öffnung dieses Systems für zusätzliche Zwecke birgt die Gefahr, die ursprüngliche Zweckbindung der darin enthaltenen Daten zu schwächen. Problematisch ist auch hier insbesondere das neue Zugriffsrecht von fedpol «zur Erfüllung seiner Aufgaben auf dem Gebiet der internationalen Polizeikooperation». Auch hier scheinen engere gesetzliche Begrenzungen der Zugriffszwecke angezeigt.

Art. 12 VE-BPI

Das «System internationale und interkantonale Polizeikooperation» nach Art. 12 BPI dient dem Austausch polizeilicher Informationen zwischen den Polizeiorganen des Bundes, den kantonalen Polizeiorganen und ausländischen Behörden. Mit Art. 12 Abs. 2 lit. c VE-BPI soll dieses System neu um «Daten, die im Rahmen der internationalen und interkantonalen Polizeikooperation zur Bewältigung von Ereignissen und der Organisation und Durchführung von Veranstaltungen übermittelt werden» ergänzt werden. Damit wird eine neue Datenkategorie geschaffen, die gemäss erläuterndem Bericht namentlich für von fedpol eingesetzte Kollaborationsmodule bei Grossanlässen, Krisen oder Koordinationsfällen – als Anwendungsfall wird das WEF genannt – dienen soll. Problematisch ist, dass weder Gesetz noch Bericht hinreichend klar erkennen

lassen, um welche Daten es sich dabei konkret handeln kann. Als Grundlage für Datenbearbeitungen, die mitunter erhebliche Grundrechtseingriffe bewirken können, ist diese Normdichte ungenügend.

Auch Art. 12 Abs. 6 VE-BPI erweitert die Zugriffsrechte zugunsten derselben zusätzlichen Behörden wie bereits Art. 10 Abs. 4 und Art. 11 Abs. 5 VE-BPI. Die dort dargelegte Kritik gilt hier entsprechend.

Art. 12a VE-BPI

Art. 12a VE-BPI hebt die bisher bloss in der NES-Verordnung geregelte Kollaborationsplattform auf Gesetzesstufe. Damit ist das Problem der nicht vorhandenen Gesetzesgrundlage zum Betrieb der Kollaborationsplattform aber nicht gelöst: Die Norm bleibt inhaltlich sehr offen und genügt den Anforderungen an die gesetzliche Normdichte nicht. Weder der Umfang des angestrebten Informationsaustausches noch der Datenkatalog noch die konkreten Zugriffsrechte werden im Gesetz selbst hinreichend bestimmt geregelt. Vielmehr sollen diese Fragen in Anwendung von Art. 19 BPI weiterhin weitgehend dem Bundesrat überlassen bleiben – dies genügt den Anforderungen des Legalitätsprinzips nicht.

Art. 14 VE-BPI

Auch Art. 14 Abs. 3 VE-BPI erweitert die Zugriffsrechte zugunsten derselben zusätzlichen Behörden wie bereits Art. 10-12 VE-BPI. Auf die dort dargelegte Kritik kann verwiesen werden.

Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI

Mit Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI soll neu vorgesehen werden, dass das automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOL auch dem «systematischen und automatisierten Abgleich der Kennzeichen von Fahrzeugen, die im Rahmen der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung nach Art. 108 des Zollgesetzes oder dem anwendbaren kantonalen Recht erhoben werden», dienen soll. Ziel ist es also, dass Daten, die in der Automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) erhoben werden, mit Daten aus dem Informationssystem RIPOL abgeglichen werden können. Die Norm wirft in mehrfacher Hinsicht erhebliche Bedenken auf.

Zunächst ist problematisch, dass Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI den Abgleich unterschiedlicher Datenbestände erlaubt, die auf verschiedenen gesetzlichen Grundlagen beruhen. Daten, die im Rahmen der AFV erhoben werden, unterliegen anderen Rechtsgrundlagen als Daten, die in RIPOL gespeichert werden. Es handelt sich um zwei eigenständige Regelungszusammenhänge mit je eigener Zweckbindung. Diese sollen nun durch den automatisierten Abgleich miteinander verknüpft werden. Die einschlägigen Spezialerlasse – etwa Art. 108 Zollgesetz (ZG) oder kantonale Polizeigesetze – bestimmen jeweils, zu welchen Zwecken Daten über die AFV erhoben und bearbeitet werden dürfen. Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI legt darüber nun einen zusätzlichen bundesrechtlichen Zweckkatalog für den automatisierten Abgleich mit RIPOL fest: Die Daten dürfen mit RIPOL «zur Fahndung nach Personen oder Sachen sowie zur Erkennung, Verhinderung und Verfolgung von Verbrechen oder Vergehen» abgeglichen werden. Dieser Zweckkatalog ist ausgesprochen weit gefasst und erfasst einen erheblichen Teil allgemeiner polizeilicher aber auch strafprozessualer Tätigkeit. Damit wird die ursprüngliche Zweckbindung, der die Datenerhebung unterstand, faktisch umgangen. Die spezialgesetzlich festgelegten Zwecke der AFV drohen damit weitgehend leerzulaufen. Der vorgesehene Abgleich läuft damit auf eine Zweckausweitung der AFV hinaus: Treffer werden nach den Selektionskriterien von RIPOL generiert, obwohl die zugrunde liegenden AFV-Daten unter einem anderen, enger zweckgebundenen Rechtsrahmen erhoben wurden.

Besonders problematisch ist, dass der Abgleich ausdrücklich auch zur Strafverfolgung dienen soll. Es liegt im Wesen der AFV, dass eben gerade kein hinreichender Tatverdacht vorliegt, der strafprozessuale Ermittlungen erlauben würde: Auf einer bestimmten Strecke werden einfach alle passierenden Fahrzeuge bzw. deren Kennzeichen und gegebenenfalls auch deren Insass:innen erfasst. Die AFV stellt – was auch das

Bundesgericht in seinen diesbezüglichen Urteilen erkannt hat (vgl. BGE 151 I 137 E. 3.3) – eine anlasslose Massenüberwachung dar. Insofern ist die AFV für strafverfolgungsbezogene Zwecke besonders heikel. Strafprozessuale Überwachungsmaßnahmen setzen einen konkreten Tatverdacht voraus. In Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI tritt diese Problematik nun offen zutage, indem der automatisierte Abgleich ausdrücklich auch der «Verfolgung von Verbrechen oder Vergehen» dienen soll. Gerade dies ist problematisch, weil damit der systematische Abgleich von Daten, die ohne hinreichenden Tatverdacht und ausserhalb eines laufenden Strafverfahrens erhoben wurden, ausdrücklich auch für Zwecke der Strafverfolgung geöffnet wird. Darin liegt eine systematische Spannung zwischen der vorfeldbezogenen Datenerhebung und ihrer repressiven Nutzung.

Der ausdrücklich auch strafverfolgungsbezogene Einsatz der AFV berührt zudem die vom Bundesgericht hervorgehobene Schwerpunkt-Abgrenzung zwischen präventiv-polizeilicher Datenbearbeitung und repressiver Strafverfolgung. Inwiefern die Vorlage diese kompetenzrechtliche Grenze unterläuft, zeigt sich besonders deutlich im Zusammenhang mit der geplanten Revision der StPO, worauf bei den Ausführungen zur Revision der StPO zurückzukommen ist.

Die im erläuternden Bericht wiedergegebene Kritik des EDÖB – dieser wünscht sich mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (vgl. BGE 151 I 137) eine detailliertere Bestimmung – ist zu begrüßen. Bei der AFV handelt es sich um einen überaus grundrechtssensiblen Bereich. Entsprechend den schweren Grundrechtseingriffen, die die AFV ermöglicht, sind hinreichende gesetzliche Grundlagen zwingend. Genau daran fehlt es hier jedoch.

Dies zeigt sich exemplarisch an der aktuell noch nicht in Kraft gesetzten Regelung in Art. 111 Abs. 1 lit. e BAZG-Vollzugsaufgabengesetz (BAZG-VG). Diese Norm soll dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) den Einsatz der AFV erlauben. Sie nennt jedoch nicht hinreichend klar die Zwecke, zu denen die AFV eingesetzt werden darf, sondern beschreibt im Wesentlichen die AFV selbst mitsamt der Erfassung der Kontrollschilder und allenfalls den Fahrzeuginsass:innen und dem anschliessenden Abgleich mit RIPOL. Dabei handelt es sich bei der AFV offensichtlich nicht um einen Selbstzweck, sondern um ein Mittel zur Wahrnehmung präventiver oder repressiver Aufgaben. Damit ist in diesem Anwendungsfall bereits die spezialgesetzliche Grundlage, welche die AFV an sich erlauben soll, ungenügend. Wird diese fragwürdige gesetzliche Grundlage in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI angewandt, so wird der im Spezialgesetz fehlende Zweckkatalog faktisch auf Ebene des BPI nachgeliefert, indem die mittels AFV erhobenen Daten mit RIPOL «zur Fahndung nach Personen oder Sachen sowie zur Erkennung, Verhinderung und Verfolgung von Verbrechen oder Vergehen» abgeglichen werden dürfen. Damit ist weder hinreichend klar, zu welchem Zweck die Daten ursprünglich mittels AFV erhoben werden dürfen noch zu welchen Zwecken sie anschliessend mit RIPOL abgeglichen werden sollen. Für einen derart grundrechtssensiblen Bereich genügt ein derart lückenhaftes gesetzliches Regelungsgefüge nicht. Die dargelegten legalitäts- und grundrechtlichen Probleme verdichten sich dadurch in besonders deutlicher Weise.

Das mit der AFV verfolgte öffentliche Interesse entbindet den Gesetzgeber nicht davon, die grundrechtlichen Anforderungen ernst zu nehmen und die Eingriffsvoraussetzungen, Zwecke und Grenzen des Abgleichs selbst klar zu regeln sowie zu prüfen, ob und inwiefern eine rechtskonforme Ausgestaltung eines derartigen Abgleichs überhaupt möglich ist.

Art. 16 Abs. 2 lit. Ibis VE-BPI

Art. 16 Abs. 2 lit. Ibis VE-BPI verfolgt dasselbe Grundanliegen wie Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI: Auch hier sollen Daten, die im Rahmen der AFV erhoben werden, mit einem bestehenden Informationssystem abgeglichen werden können, und zwar mit dem nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS).

Die Aussage im erläuternden Bericht, es gehe hier – ebenso wie bei Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI – lediglich darum, einen technischen Abgleich zu ermöglichen, greift zu kurz und verschleiern die Tragweite der geplanten Änderung. Es geht nicht um eine bloss technische Modalität, sondern um die Schaffung einer

eigenständigen gesetzlichen Grundlage für den systematischen Abgleich von im Rahmen der AFV erhobenen Daten mit einem internationalen Fahndungs- und Ausschreibungssystem. Die zu Art. 15 Abs. 1 lit. o VE-BPI dargelegte Kritik gilt daher auch hier gleichermaßen.

Art. 17c VE-BPI

Die Norm soll den Betrieb der POLAP regeln. Allerdings umschreibt Art. 17c VE-BPI die polizeiliche Abfrageplattform in einer Weise, die ihre konkrete Tragweite auf Gesetzesstufe gerade nicht hinreichend erkennen lässt. Es heisst lediglich, dass die Plattform «Informationssysteme mit Bezug zur inneren Sicherheit» verknüpft (Abs. 1). Die Umschreibung ist ausserordentlich weit und lässt offen, welche Systeme unter einen solchen Bezug fallen sollen. Die unter Art. 9 VE-BPI geäusserte Kritik am unbestimmten Anknüpfungsbegriff der «inneren Sicherheit» sowie an der daran anknüpfenden Delegation zentraler Regelungsentscheide gilt hier in gleicher Weise. Auch Art. 17c VE-BPI knüpft die Reichweite der Plattform an diesen offenen Begriff und überlässt – wie bereits beim Informationssystem-Verbund – die Bestimmung des tatsächlich erschlossenen Datenraums dem Bundesrat, der über den Anschluss weiterer Systeme entscheidet (Art. 17c Abs. 4 VE-BPI).

Wie bereits bei Art. 9 VE-BPI führt die Verknüpfung eines unbestimmten Anknüpfungsbegriffs mit einer weitgehenden Delegation dazu, dass die tatsächliche Tragweite der Regelung auf Gesetzesstufe kaum abschätzbar ist. Es bleibt unklar, welche weiteren Systeme neben den kantonalen Informationssystemen an die POLAP angeschlossen werden sollen. Faktisch können verschiedenste Bundessysteme einbezogen werden, sofern ein entsprechender Bezug zur inneren Sicherheit zumindest behauptet wird. Damit wird die Bestimmung des Umfangs der Datenererschliessung weitgehend dem Bundesrat überlassen. Der Kritik des EDÖB an der offenen Zweckbestimmung ist beizupflichten.

Zwar haben die Benutzenden der POLAP nach der Logik der Vorlage nicht auf mehr einzelne Informationssysteme Zugriff als bisher. Der qualitative Unterschied liegt jedoch darin, dass die zugriffsberechtigten Stellen diese Systeme nicht mehr über Einzelabfragen konsultieren, sondern mit einer einzigen Abfrage gleichzeitig auf sämtliche für sie freigeschalteten Systeme zugreifen können. Dadurch sinkt die Zugriffsschwelle erheblich, eine Interessenabwägung, wie sie bei Einzelabfragen möglich ist, lässt sich aus strukturellen Gründen nicht sinnvoll durchführen, und schwere Grundrechtseingriffe durch entsprechende Datenbearbeitungen nehmen unweigerlich zu. Gerade deshalb müsste – in Fortführung der zu Art. 9 VE-BPI erhobenen Kritik – das Gesetz selber wesentlich klarer festlegen, welche Systeme an die Plattform angeschlossen werden dürfen. Eine Delegation an den Bundesrat wäre nur bei deutlich klarerer gesetzlicher Begrenzung zulässig. Daran fehlt es. Art. 17c Abs. 4 VE-BPI räumt dem Bundesrat in Verbindung mit Art. 17c Abs. 1 VE-BPI eine zu weit gehende Befugnis ein.

Hinzu kommt, dass auch Art. 17c Abs. 3 VE-BPI die mit der POLAP verbundenen rechtlichen Probleme nicht zu lösen vermag. Die Vorstellung, der Anschluss eines Quellsystems an die POLAP habe keine rechtlichen Auswirkungen auf dieses, greift zu kurz. Bei der systemübergreifenden Abfrage und namentlich bei der Übernahme von Daten aus einem Quellsystem in ein anderes Zielsystem tun sich neue Probleme auf: Polizeiliche Daten enthalten häufig noch nicht rechtskräftige und teils rasch veränderliche Informationen. Durch die Übernahme drohen damit Inkonsistenzen sowie Verstösse gegen systemspezifische Vorgaben, etwa wenn das Quellsystem für einen bestimmten Eintrag andere Löschrufen vorsieht als das Zielsystem, in das derselbe Eintrag übertragen wird, oder wenn nach einer Abfrage Änderungen an den Daten im Quellsystem vorgenommen werden. Auch insoweit trägt die Vorlage den mit einer systemübergreifenden Abfrage verbundenen rechtlichen und praktischen Problemen nicht hinreichend Rechnung.

Die in Art. 17c Abs. 5 VE-BPI vorgesehene Pflicht der Kantone, ihre polizeilichen Informationssysteme an die POLAP anzuschliessen, bildet das Herzstück der gesamten Vorlage. Die Regelung erfordert eine Neuordnung der Kompetenzen im polizeilichen Bereich, was die Änderung der BV voraussetzt. Dieser Umstand deutet die Reichweite eines derartigen Anschlusses an: Er berührt grundlegende kompetenz- und verfassungsrechtliche Fragen und soll zu einer tiefgreifenden Änderung im Bereich des polizeilichen Datenaustauschs in der Schweiz führen. Art. 17c Abs. 5 VE-BPI markiert damit die beabsichtigte Abkehr vom bisherigen System, das den Austausch polizeilicher Informationen grundsätzlich über den Weg der Amtshilfe

vorsieht. An die Stelle der punktuellen, einzelfallbezogenen Informationsbeschaffung tritt damit ein System möglichst umfassender behördlicher Datenererschliessung. Darin zeigt sich der eigentliche Paradigmenwechsel der Vorlage.

Auch das Bundesgericht äusserte bereits grundlegende Zweifel an der praktischen Umsetzbarkeit eines solchen Vorhabens: «Für das Bundesgericht ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, wie ein polizeilicher Informationssystem-Verbund des Bundes und der Kantone auf der Grundlage einer Vielzahl von – unter Umständen divergierenden – kantonrechtlichen Regelungen zielführend und praktikabel umgesetzt werden kann.» (BGE 151 I 137 E. 6.5). Diese Einschätzung deckt sich mit den dargelegten strukturellen Mängeln der Vorlage.

Art. 17d VE-BPI

Art. 17d VE-BPI regelt nach dem erläuternden Bericht die Frage, welche Behörden zu welchen Zwecken über die POLAP auf angeschlossene kantonale Informationssysteme zugreifen dürfen. Die Zugriffsrechte auf die angeschlossenen Informationssysteme des Bundes ergeben sich demgegenüber weiterhin aus den jeweiligen Spezialbestimmungen der einzelnen Systeme. Gerade vor diesem Hintergrund hätte Art. 17d VE-BPI die Voraussetzungen und Grenzen des Zugriffs auf kantonale Quellsysteme besonders klar regeln müssen. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Zwar umschreibt Art. 17d VE-BPI die Zwecke, zu denen auf angeschlossene kantonale Informationssysteme zugegriffen werden darf. Nicht hinreichend klar geregelt ist jedoch, innerhalb welchen konkreten Datenraums diese Zwecke erfüllt werden können. Welche Systeme überhaupt an die POLAP angeschlossen werden und damit der Abfrage offenstehen, ergibt sich nicht aus Art. 17d VE-BPI selbst, sondern wird nach Art. 17c Abs. 4 VE-BPI weitgehend dem Bundesrat überlassen. Damit bleibt unklar, auf welche konkreten Datenbestände sich die Zugriffsbefugnisse überhaupt erstrecken sollen.

Der erläuternde Bericht versucht diese Problematik dadurch zu entschärfen, dass die Abfrageberechtigungen sich aus den gesetzlichen Grundlagen der angeschlossenen Quellsysteme ergäben und die abfragende Stelle in der POLAP jeweils im Voraus den Zweck gemäss Art. 17d VE-BPI angeben müsse, sodass ihr nur die für die konkrete Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten angezeigt würden. Diese Schranke wurde jedoch nicht in das Gesetz aufgenommen. Weder regelt Art. 17d VE-BPI ausdrücklich, dass die Behörde den konkreten Zweck im Voraus anzugeben hat, noch ist auf Gesetzesstufe hinreichend bestimmt, wie technisch und rechtlich sichergestellt werden soll, dass tatsächlich nur die im Einzelfall erforderlichen Daten angezeigt werden.

Hinzu kommt, dass die behauptete Beschränkung auf «erforderliche» Daten in der Logik der POLAP nur begrenzt zu überzeugen vermag, zumal nicht ersichtlich ist, wie dies effektiv umgesetzt werden könnte. Gerade die POLAP soll es den zugriffsberechtigten Stellen ermöglichen, mit einer einzigen Abfrage systemübergreifend nach relevanten Informationen zu suchen. Welche Daten im konkreten Einzelfall tatsächlich erforderlich sind, ergibt sich aber häufig gerade erst aufgrund dieser systemübergreifenden Abfrage. Die Erforderlichkeit kann daher der Abfrage nicht ohne Weiteres vorgelagert werden. Die im Bericht behauptete Begrenzung vermag daher nicht zu überzeugen.

Problematisch ist weiter, dass die in Art. 17d VE-BPI umschriebenen Aufgaben und Zwecke teilweise sehr offen formuliert sind. Der EDÖB weist zu Recht darauf hin, dass nicht hinreichend dargelegt wird, weshalb die vorgesehenen Zugriffe tatsächlich erforderlich sind. Dies wiegt umso schwerer, als einer sehr grossen Zahl unterschiedlichster Behörden Zugriff auf angeschlossene kantonale Informationssysteme eingeräumt werden soll.

Insgesamt schafft Art. 17d VE-BPI damit keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für den Zugriff auf angeschlossene kantonale Informationssysteme.

Art. 17e VE-BPI

Art. 17e VE-BPI regelt, in welcher Form die über die POLAP zugänglichen Daten angezeigt und abgefragt werden können. Demnach sollen die Daten in einer «standardisierten Darstellung» angezeigt werden. Problematisch ist bereits, dass weder das Gesetz noch der erläuternde Bericht hinreichend klar erkennen lassen, was unter einer solchen «standardisierten Darstellung» genau zu verstehen ist.

Der erläuternde Bericht hält fest, die POLAP müsse den zuständigen Behörden Zugang zu allen Daten gewähren, die in den angeschlossenen Systemen gespeichert seien und die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten. Diese Haltung ist widersprüchlich: Der Zugang zu «allen Daten» und der Zugang nur zu den für die Aufgabenerfüllung «benötigten» Daten sind nicht deckungsgleich. In dieser Sichtweise liegt eine Absage an das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Gemäss Art. 17e Abs. 2 VE-BPI soll in der POLAP unter anderem auch nach biometrischen Merkmalen gesucht werden können. Gerade die Bearbeitung biometrischer Daten ist grundrechtlich besonders sensibel. Ob die hierfür massgebenden gesetzlichen Grundlagen den Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 BV genügen, ist angesichts der dargelegten Offenheit der Zugriffsnormen und der unklaren Begrenzung des konkret angezeigten Dateninhalts stark zu bezweifeln.

Art. 17e Abs. 3 VE-BPI enthält schliesslich die einzige eigentliche materielle Einschränkung der abrufbaren Daten: Zu Übertretungen wird nur angezeigt, ob solche vorhanden sind, nicht aber die konkreten Daten zur Übertretung.

Diese Bestimmung kann jedoch die ihr zgedachte begrenzende Wirkung offenkundig nicht entfalten. Polizeiliche Daten beziehen sich nicht durchwegs auf bereits rechtlich qualifiziertes strafbares Verhalten und reichen über den Bereich des Strafrechts hinaus. Soweit es um mögliches strafbares Verhalten geht, fehlt in den Datensätzen häufig eine klare strafrechtliche Einordnung eines Sachverhalts – zumal es nicht Sache der Polizeibehörden ist, ein Verhalten (abschliessend) als strafbares oder nicht strafbares Verhalten zu qualifizieren. Die Ausklammerung von Übertretungen als materielle Schranke erweist sich damit als untauglich. Die Anknüpfung an eine strafrechtliche Qualifikation wird der Heterogenität polizeilicher Daten nicht gerecht und bildet keine tragfähige Grundlage für ein sinnvoll umsetzbares Filtersystem.

Unabhängig davon zeigt die Regelung aber auch, wie weit der Zugriff im Übrigen reichen soll. Selbst Übertretungen werden in der POLAP zumindest als solche sichtbar gemacht, auch wenn sie nicht in der standardisierten Darstellung erscheinen. Dies betrifft gerade auch Bagatellfälle. Weshalb selbst solche Informationen für die mit der Vorlage angeführten Ziele der Terrorismusbekämpfung, der Bekämpfung organisierter Kriminalität oder der Wahrung der inneren Sicherheit erforderlich sein sollen, ist nicht ersichtlich. Das Bundesgericht konstatierte denn auch bereits, dass es nicht nachvollziehbar sei, inwiefern für sämtliche Polizeidaten - inklusive Daten zu Bagatellfällen - ein Zugriff in einem Abrufverfahren erforderlich sei (BGE 151 I 137 E. 6.6.2).

3. Revision anderer bundesrechtlicher Erlasse

Die vorgesehenen Anpassungen anderer bundesrechtlicher Erlasse gehen teilweise weit über blosser technische Folgeanpassungen zur Realisierung von POLAP hinaus, indem sie vielfach eigenständige materielle Verschärfungen vorsehen. Dies verstärkt den Eindruck, dass die Vorlage über ihr eigentliches Kernanliegen hinaus für zusätzliche inhaltliche Ausweitungen genutzt wird, ohne dass deren Zusammenhang mit dem Hauptvorhaben oder ihre Notwendigkeit hinreichend dargelegt werden.

3.1. Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

Neu soll auch die Transportpolizei auf das Informationssystem HOOGAN (Art. 24a BWIS) zugreifen können und gleichzeitig dazu verpflichtet werden, ihr vorliegende Personendaten an fedpol weiterzuleiten (Art. 24a Abs. 2bis, Abs. 4 und Abs. 7 lit. a Ziff. 3 VE-BWIS). Zudem werden neue ausdrückliche Befugnisse zur

Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten geschaffen, namentlich zur Erstellung von Lagebildern.

Die Erlaubnis zur Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten zur Erstellung von Lagebildern bei Sportveranstaltungen scheint eine bereits geübte Praxis zu betreffen, die bislang ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage erfolgte. Diese soll nun nachträglich gesetzlich abgestützt werden. Ein derartiges Vorgehen ist rechtsstaatlich bedenklich, weil damit eine grundrechtssensible Praxis nicht von Anfang an auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt, sondern erst im Nachhinein gesetzlich abgesichert wird.

Darüber hinaus wirft die vorgeschlagene Regelung auch inhaltliche Bedenken auf. Die Norm erlaubt diversen Behörden zur Erstellung von Lagebildern das Bearbeiten besonders schützenswerter Personendaten. Hinzu kommt, dass sie nicht nur die Möglichkeit zur Datenbearbeitung, sondern auch die Pflicht zur Weitergabe entsprechender Daten durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Gerichte von Bund und Kantonen, das BAZG und die Transportpolizei statuiert (Art. 24a Abs. 4 VE-BWIS). Damit entsteht nicht bloss eine punktuelle Zugriffsmöglichkeit, sondern ein struktureller Datenzufluss in ein bundesrechtliches Informationssystem.

Gerade bei Lagebildern ist zudem zu berücksichtigen, dass die zugrunde liegenden Informationen präventiv und in dynamischen Situationen erhoben werden. Als Beispiel kann das im Bericht als Anwendungsbeispiel angeführte WEF dienen: An einer derartigen Grossveranstaltung ist das Spektrum anwesender Personen ausserordentlich breit und reicht von Journalist:innen über Aktivist:innen bis hin zu Vertreter:innen der Politik und gänzlich unbeteiligten Anwohnenden. Somit dürfte bei der Erstellung von Lagebildern regelmässig eine sehr heterogene Gruppe von der Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten betroffen sein.

Die Rechtmässigkeit derartiger Lagebilder kann daher insbesondere aufgrund ihrer fraglichen Verhältnismässigkeit schon im Grundsatz angezweifelt werden. Selbst wenn deren grundsätzliche Zulässigkeit bejaht würde, bleibt zweifelhaft, inwiefern eine offene Norm wie Art. 24a Abs. 2bis VE-BWIS eine derart weitgehende Massnahme mit derartig vielfältigen Grundrechtseingriffen unterschiedlichster Personen tatsächlich zu stützen vermag.

3.2. Revision des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA)

Künftig soll u. a. dem BSD Zugriff auf das zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS eingeräumt werden, damit er dieses zur Identifikation allfälliger Störer im Rahmen seiner Schutzaufgaben gegenüber Bundesbehörden, diplomatischen Missionen und internationalen Organisationen nutzen kann (Art. 9 Abs. 1 lit. c Ziff. 2bis BGIAA).

Dies ist unter mehreren Gesichtspunkten problematisch. Erstens enthält das ZEMIS besonders schützenswerte Personendaten, etwa biometrische Daten oder Sprachaufzeichnungen. Der Zugriff auf derartige Daten darf nur unter engen Voraussetzungen gewährt werden und soll nur insoweit gewährt werden, als er erforderlich ist.

Gemäss erläuterndem Bericht wäre es für die Erfüllung der Schutzaufgaben des BSD dienlich, wenn dieser Zugriff auf ZEMIS hätte. Es bleibt jedoch schwer nachvollziehbar, weshalb ein derart weitgehender Zugriff auf migrations- und asylbezogene Daten zur Erfüllung dieser Aufgaben tatsächlich erforderlich sein soll. Hinzu kommt, dass dieser Zugriff auch unter Gleichbehandlungsaspekten heikel ist, da in ZEMIS ausschliesslich Personen erfasst werden, die nicht Schweizer Staatsangehörige sind. Diese werden damit gewissermassen unter einen Generalverdacht gestellt, eine Gefahr für völkerrechtlich geschützte Personen und Gebäude darstellen zu können. Der erleichterte Zugriff auf Daten ausländischer Personen birgt zudem das Risiko, bestehende Vorurteile und diskriminierende Zuschreibungen zu verstärken, indem die fehlende Schweizer Staatsangehörigkeit implizit mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial verknüpft wird.

Bedenklich ist zudem, dass der erläuternde Bericht einzig den BSD als zugriffsberechtigte Stelle nennt, während das Gesetz allgemeiner von «Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit» spricht, denen

für Massnahmen nach Abschnitt 4a BWIS Zugriff auf ZEMIS gewährt wird. Wenn tatsächlich nur der BSD gemeint ist, sollte dies im Gesetz selbst klar und ausdrücklich festgehalten werden.

3.3. Revision des Strafgesetzbuches (StGB) und des Bundesgesetzes über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST)

Die Anpassungen im StGB und im BGST stehen in engem Zusammenhang. Der neu vorgesehene Art. 354 Abs. 2 lit. i VE-StGB soll der Transportpolizei den Zugriff auf das Automatisierte Fingerabdruck-Identifikationssystem (AFIS) einräumen. Unter geltendem Recht nimmt die Transportpolizei jedoch keine Aufgaben wahr, die zu diesem Zugriff berechtigen. Deshalb wird nun gleichzeitig der Aufgabenkatalog der Transportpolizei im BGST erweitert. Bei der Transportpolizei handelt es sich nicht um eine Polizei im klassischen Sinne. Nach geltendem Recht nimmt sie keine allgemeinen kriminalpolizeilichen Aufgaben wahr, sondern lediglich eng auf den Transportbereich bezogene Sicherheits- und Unterstützungstätigkeiten (Art. 3 BGST). Mit dem geplanten Art. 4 Abs. 2 lit. abis VE-BGST soll ihr nun aber auch die Kompetenz erteilt werden, Finger- und Handballenabdrücke zu erfassen. Es ist bereits anzuzweifeln, ob sich diese neue Befugnis noch mit dem engen Aufgabenbereich von Art. 3 BGST vereinbaren lässt oder ob diese zusätzliche Befugnis bereits den gesetzlichen Rahmen überschreitet.

Dazu kommt, dass mit der vorgesehenen Aufgabenerweiterung zugleich auch die Bearbeitungs- und Zugriffsberechtigungen der Transportpolizei deutlich ausgedehnt werden. Dies geht über die blosser Einräumung eines zusätzlichen Arbeitsinstruments hinaus und lässt die Transportpolizei in ihrer Funktion näher an allgemeine Polizeibehörden heranrücken. Angesichts des bewusst eng gehaltenen Aufgabenbereichs der Transportpolizei erscheint eine solche Erweiterung unverhältnismässig.

3.4. Revision der Strafprozessordnung (StPO)

Die quasi beiläufige Revision der StPO im Schatten der Realisierung der POLAP ist nicht zu unterschätzen, da sie tiefgreifende Mängel aufweist und deren Realisierung zu schwerwiegenden Problemen führte.

Vorgesehen ist die Einführung des neuen Art. 211a VE-StPO. Dieser ist gemäss Bericht Folge des bundesgerichtlichen Leitentscheides BGE 151 I 137. Mit Art. 211a VE-StPO sollen die Kantone dazu befugt werden, die Mittel und Instrumente der Fahndung nach Art. 210 StPO kantonalrechtlich zu regeln, soweit diese nicht bereits durch Bundesrecht normiert sind. Hintergrund dieser Anpassung sei der Umstand, dass Fahndungsmittel und -instrumente naturgemäss sowohl präventiv-polizeiliche als auch strafprozessuale Zwecke verfolgen. In diesem Zusammenhang stellte das Bundesgericht im BGE 151 I 137 klar, dass solche Mittel und Instrumente nach ihrem Schwerpunkt zu beurteilen sind. Liegt der Schwerpunkt in der Strafverfolgung, fällt ihre Regelung nicht mehr in die Zuständigkeit der Kantone, sondern in den Bereich des Strafprozessrechts und stellt damit eine Bundeskompetenz dar (BGE 151 I 137 E. 3.5.2). Insofern greift die Norm in unzulässiger Weise in die Kompetenzordnung der Rechtsetzungsbefugnis im Bereich des Strafprozessrechts ein: Gemäss Art. 123 Abs. 1 BV ist auch das Strafprozessrecht Sache des Bundes.

Das Bundesgericht hielt dazu fest, dass der Bund mit dem Erlass der StPO von seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafprozessrechts grundsätzlich erschöpfend Gebrauch gemacht hat; Spielräume für kantonales Verfahrensrecht bestehen allenfalls für prozessuale Regelungen im Bereich des kantonalen Übertretungsstrafrechts (BGE 151 I 137 E. 3.5.1). Mit anderen Worten ist eben gerade kein Spielraum für strafprozessuale Regelungen durch die Kantone vorhanden.

Durch die Delegation würde es im Übrigen den Kantonen ermöglicht, Fahndungsmittel und -instrumente zu regeln, die im Bereich der Bundesstrafgerichtsbarkeit zur Anwendung kommen. Dies verdeutlicht, in welche Schieflage eine derartige Kompetenzverschiebung die Strafprozessordnung brächte.

Im BGE 151 I 137 hat das Bundesgericht allerdings gerade festgehalten, dass eine Fahndungsmassnahme wie die AFV, deren primärer Zweck die Strafverfolgung ist, in der StPO geregelt werden muss und nicht Gegenstand eines kantonalen Polizeigesetzes sein darf (BGE 151 I 137 E. 3.5.3). Die Schaffung einer Norm, die den Kantonen nun die Kompetenz einräumen soll, ebensolche Materie zu regeln, verkennt das vom

Bundesgericht dargelegte Problem völlig und ist mit der Rechtsprechung und dem wegweisenden Entscheid nicht vereinbar.

Der erläuternde Bericht räumt im Kern selbst ein, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung wohl dazu führte, dass grundrechtsintensive Fahndungsmittel wie die AFV in der StPO geregelt werden müssten. Genau dem soll mit Art. 211a VE-StPO offensichtlich ausgewichen werden: Statt die vom Bundesgericht verlangte bundesrechtliche Regelung vorzunehmen, wird den Kantonen erneut Raum eröffnet, eben diese Materie selbst zu regeln.

Hinzu kommt, dass Art. 211a VE-StPO selbst dann, wenn man die vorgesehene Kompetenzverschiebung als rechtskonform ansehen wollte, keine hinreichende Delegationsnorm darstellte. Die Bestimmung umschreibt die Materie, welche die Kantone künftig regeln dürfen sollen, zu offen und zu unbestimmt. Sie überlässt den Kantonen damit eine grundrechtssensible Materie weitgehend ohne gesetzliche Leitplanken. Gerade bei Fahndungsmitteln, die regelmässig erhebliche Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung und weitere grundrechtlich geschützte Bereiche bedeuten, müssten Inhalt, Umfang und Grenzen der delegierten Regelungsbefugnis wesentlich klarer vorgegeben werden. Das Legalitätsprinzip wird damit nicht gewahrt.

Besonders stossend ist, dass Art. 211a VE-StPO offenkundig in erster Linie darauf zielt, den Kantonen die Regelung der AFV zu ermöglichen. Damit soll ein massiv grundrechtsintensives Fahndungsinstrument auf die kantonale Gesetzgebung ausgelagert werden, obwohl das Bundesgericht in BGE 151 I 137 gerade festgehalten hat, dass ein solches Instrument, soweit es der Strafverfolgung dient, einer Grundlage in der StPO bedarf. Einer so heiklen und politisch brisanten Materie darf nicht auf diese Weise begegnet werden.

Schlussbemerkung

Trotz des Umfangs dieser Stellungnahme gilt: Das Ausbleiben einer expliziten Bemerkung zu einzelnen Bestimmungen bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft. Die Ablehnung des Vorhabens bleibt vollumfänglich bestehen.

Freundliche Grüsse



Rahel Estermann
Co-Geschäftsleiterin



Luka Studer
Legal Counsel