

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Konferenz der Kantonalen Justiz-
und Polizeidirektorinnen und -
direktoren (KKJPD)
Generalsekretariat
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern

20. Februar 2024

Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Generalsekretär
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. November 2023 haben Sie uns zur Vernehmlassung über die Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme eingeladen. Besten Dank für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Polizei ist in ihrer täglichen Arbeit auf aktuelle, vollständige und rasch verfügbare Informationen zur Kriminalitätsbekämpfung angewiesen. Ohne diese elementare Voraussetzung ist eine effiziente Polizeiarbeit nicht möglich. In der Schweiz fehlt aktuell eine national einheitliche Rechtsgrundlage für den automatisierten Datenaustausch zwischen den kantonalen Polizeibehörden untereinander sowie mit dem Bund. Ausserdem werden unterschiedliche Systeme zur Datenbearbeitung genutzt. Dementsprechend schwerfällig und aufwändig gestaltet sich der heutige Informationsaustausch: Im Nationalen Polizeiindex ist zunächst abzuklären, ob eine andere kantonale Polizeibehörde oder das Bundesamt für Polizei (fedpol) Daten zu einer bestimmten Person bearbeiten. Bestehen Daten, muss die jeweilige Polizeiorganisation im Rahmen der Rechts- und Amtshilfe um weitere Informationen ersucht werden (Art. 17 Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [BPI; SR 361]). Die weitgehende Begrenztheit auf die eigenen Informationen und der ineffiziente Informationsaustausch erschweren die präventive und repressive Kriminalitätsbekämpfung über Gebühr.

Die geltenden Bestimmungen über den polizeilichen Informationsaustausch sind der Lebenswelt einer hochmobilen Gesellschaft entsprechend anzupassen, ansonsten die Polizeibehörden ihren gesetzlichen Aufgaben nicht angemessen nachkommen können. Die fehlende Vernetzung birgt das Risiko von Sicherheitsrisiken. Der Handlungsbedarf ist weitgehend unbestritten und dringlich.

Aus diesen Gründen begrüßen wir die Schaffung einer national einheitlichen Rechtsgrundlage vorbehaltlos. Bereits 2018 wurde der Bundesrat in einer Motion beauftragt, eine zentrale nationale Polizeidatenbank oder eine Vernetzungsplattform für die bestehenden kantonalen Polizeidatenbanken zu schaffen¹. Allerdings muss dafür zunächst eine entsprechende Kompetenznorm in der Bundesverfassung geschaffen werden². Wir begrüßen dieses Vorhaben. Während der dafür nötigen Zeit darf der mangelhafte Informationsaustausch jedoch nicht zu einer unangemessenen Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit führen. Die Unzulänglichkeiten der heutigen Abläufe machen es demnach unerlässlich, einen effizienten, der veränderten Lebenswirklichkeit angepassten Informationsaustausch in einem alternativen, rascher umsetzbaren Rechtsrahmen zu ermöglichen. Um den nötigen polizeilichen Informationsaustausch zumindest mittelfristig sicherzustellen, bietet sich die Regelung in einer interkantonalen Vereinbarung an. Der Vereinbarungsentwurf stellt diese Rechtsgrundlage dar. Vorgeschlagen wird der Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme.

Nicht nur aufgrund des aufgezeigten dringlichen Handlungsbedarfs, sondern auch wegen den Unwägbarkeiten der beabsichtigten Verfassungsänderung verdient der Entwurf grundsätzliche Unterstützung. Berechtigte Fragen wie insbesondere die demokratische Kontrolle im Zusammenhang mit dem Erlass der Betriebsreglemente verdienen allerdings eine vertiefte Klärung.

Der Vereinbarungsentwurf berührt zwei für uns elementare Bereiche: Das öffentliche Interesse an der Gewährleistung der inneren Sicherheit einerseits und die Wahrung der verfassungsmässig garantierten Grundrechte andererseits. Sicherheit und Freiheit schliessen sich nicht aus, sondern bedingen sich gegenseitig. Nur eine fein austarierte Balance vermag beiden Anliegen gleichermaßen gerecht zu werden. Bereits eine Unausgewogenheit kann unangemessene Auswirkungen zu Ungunsten eines Anliegens nach sich ziehen.

Im Grundsatz kommt der Vereinbarungsentwurf dieser Vorgabe nach. Er ermöglicht den effizienten Informationsaustausch im nötigen Umfang, ohne in die Rechte der betroffenen Person über Gebühr einzugreifen. Die Polizei ist auch gar nicht an einer Akkumulation von unnötigen Informationen interessiert. Vielmehr erfüllen Polizeiorganisationen ihre Arbeit nur dann effizient, wenn sie bei Bedarf rechtmässig erhobene, sachdienliche und korrekte Informationen rasch und gesichert untereinander austauschen können. Es sind demnach dieselben Grundsätze der recht- und verhältnismässigen Datenbearbeitung, welche sowohl die Effizienz der Polizeiarbeit sicherstellen als auch die verfassungsmässigen Rechte der Betroffenen wahren (vgl. § 16 Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Solothurn [BGS 114.1]).

Die vorgenommenen Güterabwägungen beurteilen wir im Grundsatz als ausgewogen. Die Ausgewogenheit zeigt sich beispielsweise darin, dass der Vereinbarungsentwurf das Betreiben eines Profiling (inklusive Profiling mit hohem Risiko) in einem gemeinsamen Datenbanksystem lediglich zur Verhinderung und Aufklärung bestimmter Straftaten gemäss StPO zulässt (Art. 20).

Dennoch sind einzelne wichtige Punkte vertieft zu überprüfen. Wir regen die Ergänzung des Vereinbarungsentwurfs mit besonderen Kontrollmechanismen sowie Transparenz- und Publikationsvorschriften an. Die Datenbearbeitungen in der gemeinsamen Abfrageplattform (POLAP) und in den betriebenen Datenbanksystemen sind zur Gewährleistung der verfassungsmässigen Nutzung regelmässig (vorzugsweise jährlich) durch ein unabhängiges Kontrollorgan auf ihre Recht- und Verhältnismässigkeit zu überprüfen (vgl. BGE 149 I 218, E. 8.11.2 ff.). Zumindest die Grundzüge der Kontrollmechanismen sind in der Vereinbarung zu regeln. Die Bestimmung könnte wie folgt lauten:

Artikel 7a. Unabhängiges Kontrollorgan

- 1. Die strategische Versammlung PTI bestimmt ein unabhängiges Kontrollorgan. Das Kontrollorgan erfüllt seine Aufgaben fachlich selbständig und weisungsungebunden.*

¹ Motion 18.3592 vom 14.06.2018: Nationaler polizeilicher Datenaustausch.

² Motion SIK-N 23.4311 vom 10.10.2023: Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches.

2. *Das unabhängige Kontrollorgan überprüft die nach dieser Vereinbarung erfolgenden Datenbearbeitungen mindestens jährlich auf ihre Verfassungskonformität, insbesondere auf ihre Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit sowie auf die Einhaltung der Datensicherheit. Sofern es dies als nötig erachtet, kann das Kontrollorgan zusätzliche Kontrollen durchführen.*
3. *Zu diesem Zweck kann das Kontrollorgan bei Behörden und Dritten, die Daten nach dieser Vereinbarung bearbeiten, ungeachtet allfälliger Geheimhaltungspflichten Auskünfte einholen, Unterlagen herausverlangen, Besichtigungen durchführen und sich Datenbearbeitungen vorführen lassen. Die Behörden und Dritte sind zur Mitwirkung verpflichtet.*
4. *Das Kontrollorgan erstattet der strategischen Versammlung PTI und der Bevölkerung jährlich sowie bei Bedarf Bericht über seine Tätigkeit, die durchgeführten Kontrollen, wichtige Feststellungen sowie abgegebene Empfehlungen. Die Berichte werden veröffentlicht.*
5. *Stellt das Kontrollorgan Datenbearbeitungen oder Verwaltungsabläufe fest, die den massgebenden Rechtsvorschriften nicht entsprechen, orientiert es die strategische Versammlung PTI und gibt zuhanden dieser eine schriftliche Empfehlung ab.*
6. *Die strategische Versammlung PTI hat dem Kontrollorgan innert Jahresfrist die Umsetzung der Empfehlung zu bestätigen oder die Gründe, weshalb diese nicht umgesetzt wurde, schriftlich darzulegen.*

Die vorgeschlagene Bestimmung nimmt die Anforderungen des Bundesgerichts auf und orientiert sich an der im Kanton Solothurn bewährten Lösung bezüglich eines unabhängigen Kontrollorgans über den Nachrichtendienst (vgl. Dienstaufsichtsverordnung [BGS 511.121]). Es müsste noch vertiefter abgeklärt werden, ob die strategische Versammlung Polizeitechnik und -informatik (PTI) das richtige Organ für die Bezeichnung des Kontrollorgans ist bzw. ob sie Adressatin der Berichte und Empfehlungen des Kontrollorgans sein soll. In den Erläuterungen ist ferner klarzustellen, dass für die Abfrageplattform und allfällige gemeinsamen Datenbanksysteme auch unterschiedliche Kontrollorgane bestimmt werden können.

Ausserdem empfehlen wir klare Regelungen der Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf Vereinbarungsstufe (vgl. Bemerkungen zu den Artikel 5, 10 f. und Art. 21 ff.).

Wichtig erscheint uns die rasche Aufnahme der nötigen Arbeiten unter direkter Mitwirkung entsprechender Fachleute. Sollte es zu Verzögerungen kommen, machen wir beliebt, die Arbeiten zur Ermöglichung von POLAP prioritär zu behandeln. Mit dem Beitritt des Kantons Solothurn zur interkantonalen bzw. interbehördlichen Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb von Lage- und Analysesystemen im Bereich der seriellen Kriminalität (BGS 511.553) hat für uns die möglichst rasche Inbetriebnahme von POLAP klar Vorrang.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1:

Der Zweck nach Art. 1 Abs. 1 Bst. a ist auf die «öffentliche Sicherheit» einzuschränken.

Zu Artikel 2:

Nicht alle in einem kantonalen Informationssystem bearbeiteten Personendaten sind zur Zweckerreichung nach Art. 3 nötig und geeignet beziehungsweise rechtfertigen einen direkten Zugriff durch die Polizeiangehörigen anderer Korps. Insbesondere darf POLAP keinen Zugriff auf die besonders sensiblen Personendaten der getrennt geführten Datenbank des kantonalen Bedrohungsmanagements gewähren. Dasselbe gilt für Daten, die im Zusammenhang mit der Erhebung von Ordnungsbussen bearbeitet werden. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte äusserte sich gegenüber der Presse ähnlich (NZZ vom 08.02.2024).

Aus diesen Gründen erachten wir vertiefte Diskussionen über den Kreis der auszutauschenden Daten als unerlässlich. Die Vereinbarung hat den Kreis der kantonal erhobenen, auf POLAP schweizweit abrufbaren Daten sowie die in den gemeinsamen Datenbanksystemen erfassten Daten ausdrücklich zu definieren. Dabei darf es sich nur um Daten handeln, welche zur Zweckerreichung nach Art. 3 der Vereinbarung nötig und geeignet sind. Zudem sind in der Vereinbarung nebst den Kontrollen weitere Massnahmen aufzulisten, welche die jederzeitige Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sicherstellt.

Zu Artikel 3:

Vertieft abzuklären ist die eigenständige Nennung von Daten aus Verkehrskontrollen (Bst. h). In den allermeisten Fällen dürfte die Bearbeitung solcher Daten unter die Bst. a, b oder d fallen. Wir verweisen an dieser Stelle auch auf unsere grundsätzlichen Bemerkungen.

Zu Artikel 5 Absatz 9:

Es ist unklar, ob der Leistungserbringer ein «Verantwortlicher» im Sinne des Datenschutzrechts oder ein «Auftragsbearbeiter» ist. Die Definition ist zudem unvollständig, weil sie «Leistungen» nennt, die ihrerseits nicht definiert sind (welche Leistungen, in wessen Auftrag etc.). Wir raten, die Definition zu präzisieren (vgl. grundsätzliche Bemerkungen).

Zu Artikel 7:

In den Erläuterungen zu Abs. 1 ist festzuhalten, dass sich die Rechtmässigkeit der Datenerhebung nach dem jeweils anwendbaren (Polizei-)Recht (sei dies kantonal oder vom Bund) richtet. Die Ergänzung stellt klar, dass sich die Rechtmässigkeit der Datenerhebung bei gemeinsamen Datenbanken nicht ausschliesslich nach dem bernischen kantonalen Recht richtet, wie etwa Art. 21 Bst. b in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 der PTI-Vereinbarung vermuten lassen könnte.

In Abs. 3 empfehlen wir, auf den Begriff «insbesondere» zu verzichten.

Zu Artikel 9:

Während Abs. 3 für die Nutzung der Abfrageplattform im Sinne einer Gegenrechtsklausel den Anschluss von «eigenen entsprechenden» Informationssystemen voraussetzt, überlässt Abs. 4 die Auswahl der Systeme den Teilnehmenden. Damit der Aspekt des Gegenrechts korrekt umgesetzt wird, ist im Betriebsreglement zu beschreiben, welche Mindestanforderungen die Teilnehmenden beim Anschluss ihrer Systeme zu erfüllen haben.

Artikel 10:

Abs. 1 hat die *Gesamtverantwortung* für POLAP ausdrücklich zu regeln. Die Gesamtverantwortung für die Austauschplattform umfasst u.a. technische Vorgaben für den Anschluss der Quellsysteme, die Verantwortung für das Benutzermanagement (IAM), die Verantwortung für die sichere Datenübermittlung, Vorgaben zur Protokollierung sowie die Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben. Sinnvollerweise sind diese Aufgaben durch fedpol zu erfüllen. Vollständigkeitshalber sollte in den Erläuterungen dargelegt sein, wer diesen Aufgaben nachzukommen hat, sollte fedpol der Vereinbarung nicht beitreten.

Die Datenherrschaft über die in POLAP bearbeiteten Daten verbleibt beim Polizeikorps, aus dessen Quellsystem die Daten stammen. Die Rechte der betroffenen Personen und die Aufsicht richten sich nach der jeweiligen kantonalen Datenschutzgesetzgebung.

In Abs. 5 ist die Protokollierung von Datenabfragen über POLAP einheitlich zu regeln. Die Protokollierung an sich und die periodische, stichprobeweise Überprüfung der Rechtmässigkeit sind zwingend. Zudem ist festzulegen, welche Angaben die abfragende Stelle mitliefern muss, damit eine eindeutige Identifikation der abfragenden Person möglich ist. Zu prüfen ist sodann die Normierung der Konsequenzen bei der Feststellung von unrechtmässigen Zugriffen.

Zu Artikel 11:

Abs. 1 ist unseres Erachtens zu wenig präzise und unvollständig. Wünschenswert ist eine klare und vollständige Regelung der Verantwortlichkeiten. Im Rahmen der Überarbeitung könnte die Bestimmung gleichzeitig mit den Aufgaben und Zuständigkeiten des unabhängigen Kontrollorgans ergänzt werden.

Ausserdem sollten zumindest die Erläuterungen zu Abs. 2 näheren Aufschluss darüber geben, welche Teilnehmenden zur Ergreifung der notwendigen Massnahmen verpflichtet sind.

Zu Artikel 13 Absatz 1:

Die Rolle des Leistungserbringers ist nicht vollständig geklärt. Wenn er die Rolle eines Auftragsbearbeiters hat, sollte es nicht an ihm liegen, ein Betriebsreglement zu erlassen. Nach Art. 5 Abs. 9 ist er (lediglich) «verantwortlich» für die Umsetzung. Das Betriebsreglement muss u.E. vom Gesamtverantwortlichen – d.h. fedpol – erlassen werden.

Zu Artikel 18:

Zu Bst. b: Es handelt sich um eine sehr offene Formulierung. Zumindest die Erläuterungen müssen einschränkend dazu festhalten, dass es sich dabei ausschliesslich um eine rechtmässige Datenbearbeitung nach kantonalem beziehungsweise eidgenössischem Recht handeln kann, die ausserdem unter Berücksichtigung der Zweckbindung der vorliegenden Vereinbarung erfolgt.

Zu Bst. c: Gemäss Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2016/680 ist zwischen den Daten verschiedener Kategorien betroffener Personen zu unterscheiden. Sinnvollerweise wird dies in der Vereinbarung ausdrücklich vorgesehen.

Zu Artikel 20 Absatz 1:

Sollte mit «automatisierte Auswertungen» (Bst. c) die eigentliche Nutzung von künstlicher Intelligenz (KI) gemeint sein, wäre die Vereinbarung zwingend mit entsprechenden Regelungen im nötigen Detaillierungsgrad zu ergänzen. Umgekehrt sollten die Erläuterungen festhalten, wenn die Vereinbarung keine Nutzung von KI vorsieht.

Zu Artikel 21:

Die Regelung ist unklar, weil sie den Eindruck erweckt, als würde beim Betrieb eines gemeinsamen Datenbanksystems immer nur ein Recht zur Anwendung gelangen. Vielmehr müssen in einem ersten Schritt die (Teil-)Verantwortungen zugewiesen (vgl. Art. 18) und in einem zweiten Schritt festgehalten werden, welches Recht für den jeweiligen Träger von Aufgabe und Verantwortung (insbesondere Betrieb der zentralen Infrastruktur, Datenlieferung und -abfrage) gilt. So kann z.B. kaum generell Bundesrecht gelten, nur weil der Bund an einem Datenbanksystem teilnimmt (sondern nur soweit er selbst ein solches technisch betreibt).

Zu Artikel 22:

Die Bestimmung ist unklar: Die verwendeten Begriffe sind unbestimmt und die PTI-Vereinbarung enthält keine Vorschriften über die «Organisation», den «Betrieb» und die «Abwicklung» von gemeinsamen Datenbanken. Die angedachten Führungs- und Organisationsstrukturen sind vollständig und ihrer eminenten Bedeutung entsprechend ausdrücklich festzulegen.

Zu Artikel 23:

Siehe die Bemerkungen zu Art. 11. Zudem wird (erneut) nicht klar, wer der Verantwortliche ist. Laut Erläuterungen zu Abs. 1 wird mit dem Leistungserbringer (als «Verantwortlicher»?) die zentrale Stelle des jeweiligen Informationssystems informiert. Abs. 2 unterscheidet dann aber wieder zwischen Verantwortlichem und Leistungserbringer. Die Erläuterungen haben näheren Aufschluss darüber zu geben.

Zu Artikel 25:

Eine Aufbewahrung von Protokolldaten während 5 Jahren ist sehr lange. Bewirtschaftete Daten über die Nutzung der elektronischen Infrastruktur werden beim Bund längstens 2 Jahre aufbewahrt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VBNIB [SR 172.010.442]).

Zu Artikel 26:

Die Bestimmung könnte missverstanden werden. Die folgenden Grundsätze sind klar zu formulieren:

- Daten, die weder für die direkte Aufgabenerfüllung (sog. «aktive Phase» des Lebenszyklus') noch für den späteren Nachvollzug während einer bestimmten Aufbewahrungsfrist (sog. «semi-aktive Phase») benötigt werden, sind ohne weiteren Aufschub zu löschen.
- Nach Ablauf der Zeit x seit dem letzten Datenzuwachs werden die Daten unabhängig vom Geschäftsstand gelöscht, wobei das Betriebsreglement x festlegt;
- die Zeit x darf die maximal festgelegte Aufbewahrungsdauer y nicht überschreiten.

Zu Artikel 27 Absatz 3:

Die Erläuterungen sollten ausführen, was genau mit «Rücksprache» gemeint ist und gegen wen sich eine Beschwerde richtet.

Zu Artikel 28:

Die Datenbearbeitung im Ausland und die Auftragsbearbeitung sind nicht dasselbe. Die Sachüberschrift und die Bestimmungen sind entsprechend anzupassen.

Zu Artikel 34 Absatz 2:

Die Erläuterungen sprechen von einer Ermächtigung der strategischen Versammlung zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen. Dies geht weit über den Begriff der «einfachen Berichtigungen, die keine materielle Rechtswirkung haben» hinaus. Die Tragweite der Delegation ist unklar. In welcher Form können die Kantone eine Nichtanwendbarkeit dieser Bestimmung vorsehen? Und was ist die Folge, wenn einzelne Kantone davon Gebrauch machen? Die Erläuterungen sind zu präzisieren. Eine zulässige Delegation ist eng und auf Bereiche untergeordneter Bedeutung zu begrenzen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anregungen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Hodel
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber