



Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI)

1. Allgemeine Anmerkungen zum Vernehmlassungsverfahren

Am 4. März 2005 gab der Bundesrat den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) in die Vernehmlassung; am 15. Juni 2005 war diese abgeschlossen.

Sechshundfünfzig Behörden und Organisationen (insbesondere die Kantone, die politischen Parteien und interessierte Organisationen) waren eingeladen worden, sich zum Entwurf zu äussern.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) erhielt vierzig Stellungnahmen; sechshunddreissig stammten von Behörden und Organisationen, die offiziell zur Stellungnahme eingeladen worden waren. Die anderen vier Eingaben stammten aus nicht offiziell konsultierten Kreisen. Das Bundesgericht verzichtete ausdrücklich auf eine Stellungnahme. Abgesehen vom Kanton Neuenburg äusserten sich alle Kantone zum Entwurf. Der Kanton Uri verzichtete ausdrücklich auf eine Stellungnahme. Von den dreizehn in das Vernehmlassungsverfahren einbezogenen politischen Parteien antworteten deren sechs, davon die vier Bundesratsparteien. Von den zwölf angeschriebenen Organisationen reagierten vier.

2. Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfs

Der Vorentwurf zum Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) vereinigt und aktualisiert die rechtlichen Grundlagen für die drei auf Bundesebene betriebenen polizeilichen Informationssysteme: das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei (JANUS), das informatisierte Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem im Bundesamt für Polizei (IPAS) und das automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL). Das BPI schafft ausserdem die rechtliche Grundlage, um einen rationalen Polizeiindex betreiben zu können. Dieser Index würde es erlauben, auf bestimmte Daten zuzugreifen, die in den genannten Informationssystemen des Bundes und in jenen der kantonalen Polizeibehörden enthalten sind. Das Gesetz bestimmt für jedes der Informationssysteme, welche Art von Daten zu welchem Zweck bearbeitet werden darf, die Grundsätze der Datenbearbeitung, die zugriffsberechtigten Behörden und regelt das Recht von Privatpersonen auf Auskunft darüber, ob Daten bearbeitet werden, die sie betreffen.

3. Allgemeine Würdigung

Wenngleich einige Grundsätze und Details teilweise stark kritisiert wurden, wurde der Entwurf insgesamt positiv aufgenommen. Alle Behörden und Organisationen, die sich geäußert haben, stimmen dem Entwurf grundsätzlich zu. Bestimmte Kantone (BE, OW, GL, BL, BS, TG, AR, AG, TI, VD, LU) meldeten hinsichtlich ihrer Beteiligung am nationalen Polizeindex Vorbehalte an, zumal die Kosten noch nicht hinreichend genau beziffert worden sind und nicht feststehe, ob tatsächlich alle Kantone sich am Index beteiligen werden. Das Vorhaben, die Grundlagen für unterschiedliche polizeiliche Informationssysteme zu schaffen und ein Verbundnetz kriminalpolizeilicher Informationssysteme einzurichten, ist von keiner Seite ausdrücklich verworfen worden. Nur eine Organisation (ASS) erachtet die Schaffung eines Index als unnötig.

4. Anmerkungen zu den hauptsächlichen Kritikpunkten

4.1 Gesetzesgrundlagen und Datenbearbeitung im Rahmen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit (Art. 3 und 4)

Der Kanton Zug und der DSB-ZH finden, Art. 3 Abs. 1 dürfe keine Angaben über die mit der Wahrung der inneren Sicherheit betrauten Behörden enthalten. Hingegen müsse ein ausdrücklicher Vorbehalt des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120) angebracht werden. Der Kanton Solothurn räumt ein, dass dem Dienst für Analyse und Prävention (DAP) der Zugriff auf die polizeilichen Informationssysteme nicht vorenthalten werden soll, soweit es darum gehe, dass der Dienst seinen gesetzlichen Pflichten nachkommen könne. Es sei aber wünschenswert, deutlicher zwischen Prävention und Repression zu unterscheiden, weshalb Art. 3 Abs. 1 wie folgt zu ergänzen sei: »Für die Erfüllung der Aufgaben zur Wahrung der inneren Sicherheit im Bereich Staatschutz dient das informatisierte Staatsschutz-Informationssystem (ISIS) des Dienstes für Analyse und Prävention.«

Fünf Kantone (OW, ZG, SO, BL, SH) und der DSB-ZH halten dafür, dass die ausländischen Behörden, die befugt sind, über ein automatisiertes Abrufverfahren oder im Einzelfall auf Daten zuzugreifen, Polizei- oder Strafverfolgungsbehörden sein müssen. Diese Kantone ersuchen darum, dass Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2 entsprechend ergänzt werde, nicht zuletzt auch, um einen Widerspruch zu Art. 4 Abs. 1 zu vermeiden.

Der Kanton Zug findet, ausländische Behörden oder internationale Organisationen sollten nur dann befugt sein, über ein automatisiertes Abrufverfahren auf die Informationssysteme zuzugreifen, wenn diese Behörden über ein Datenschutzniveau verfügen, das dem schweizerischen entspricht.

Der Kanton Wallis und die KKPKS fordern, dass sämtliche zugriffsberechtigte Institutionen namentlich und übersichtlich bekannt sind. Der Kanton Wallis weist ausserdem darauf hin, dass Art. 4 von grundlegender Bedeutung sei, zumal er auf der Gegenseitigkeit bei grenzüberschreitender und internationaler Zusammenarbeit gründe.

In den Augen des ASS sind die in Art. 3 festgehaltenen Grundsätze nichts als Gemeinplätze; es werde nur das wiederholt, was seit Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes (DSG; SR 235.1) im Jahr 1992 selbstverständlich sei.

4.2 Zugriff auf die Informationssysteme

Mehrere Kantone und Organisationen (ZH, OW, VD, AR, VSPB, Stapo ZH) weisen darauf hin, dass in den Kantonen der Zugriff auf verschiedene Informationssysteme den gerichtspolizeilichen Diensten vorbehalten ist¹. Da aber auch andere Organe, so auch bestimmte Stadtpolizeien, gerichtspolizeiliche Funktionen ausüben, sei der Ausdruck »kantonale Kriminalpolizeibehörden« durch »(kantonale) Polizeibehörden« beziehungsweise »Polizeibehörden der Städte und Kantone mit kriminalpolizeilicher Kompetenz« zu ersetzen. Der Kanton Obwalden verlangt ausserdem, dass der Ausdruck »kriminalpolizeiliches Informationssystem«² durch »polizeiliches Informationssystem« ersetzt werde. Der Ausdruck »kriminalpolizeilich« sei kein exakter Begriff und werde von Kanton zu Kanton unterschiedlich verstanden. Zudem seien auch verkehrs- und sicherheitspolizeiliche Organe mit Ermittlungen betraut und müssten auf die polizeilichen Informationssysteme zugreifen können.

Der Kanton Zürich fordert zudem, dass den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone ohne Einschränkung dieselben Zugriffsrechte zu gewähren seien, die auch den Polizeiorganen eingeräumt werden. Unter Hinweis darauf, dass sich die Zuständigkeit der Bundeskriminalpolizei (BKP) und jene der Kantonspolizeien teilweise überschneiden, fordert Appenzell Ausserrhoden, den Kantonspolizeien sei vollumfänglich Zugriff auf die Informationssysteme der BKP³ zu gewähren. Der Kanton Waadt schlägt vor, Polizeidiensten mit kriminalpolizeilichen Kompetenzen jegliche Informationssysteme des Bundes, der Kantone und alle internationalen Systeme zugänglich zu machen.

Der Kanton Freiburg weist darauf hin, dass es besonders für die kantonalen Polizeidienste wichtig sei, so umfassend und schnell als möglich auf die von der BKP gesammelten Daten zugreifen zu können (Art. 12).

Der Kanton Solothurn hält fest, dass die Formulierung hinsichtlich des Zugriffrechts, das den Kantonspolizeien in Art. 11. Abs. 3 Bst. c des Vorentwurfs zugestanden wird, sehr restriktiv gehalten sei. Um den staatlichen Strafverfolgungsauftrag nicht unverhältnismässig zu erschweren, müsse das Bewilligungsverfahren einfach, unbürokratisch und schnell sein. Auf Grund derselben Erwägungen erachtet es der Kanton Waadt als angezeigt, dass die kantonalen Kriminalpolizeibehörden diese Daten direkt abfragen können, um so zu vermeiden, dass es, wenn der Bund und die Kantone in derselben Angelegenheit ermitteln, zu keinen Doppelspurigkeiten kommt. Nach Ansicht des Kantons Wallis ist die Beschränkung auf bestimmte Verfahren zu restriktiv gehalten. Abgesehen von bestimmten, von der Schweizerischen Bundesanwaltschaft bezeichneten Fällen, sollte jeder Kanton auf Daten zugreifen können, die dessen Territorium und Angehörige betreffen.

Die KKPKS begrüsst es ausdrücklich, dass die kriminalpolizeilichen Stellen der Kantone über ein automatisiertes Abrufverfahren Daten nach Art. 11 und 12 des Vorentwurfs abrufen können.

Unter Hinweis auf ihre Kompetenz als Präventiv- und Sicherheitspolizei verlangt die Bahnpolizei Zugriff auf das automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL) und auf den nationalen Polizeiindex.

¹ Siehe Vorentwurf Art. 11 Abs. 3 Bst. c; Art. 12 Abs. 4 Bst. a-b und Art. 16 Abs. 3 Bst. i

² Siehe Vorentwurf (z. B. Art. 2 Bst. a)

³ Art. 11 und 12 des Vorentwurfs

4.2.1 Zugriff des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) auf die polizeilichen Informationssysteme

Der Kanton Luzern spricht dem DAP das Recht auf Zugriff auf die polizeilichen Informationssysteme ab. Weitere drei Kantone (OW, ZG, SO) erachten es als ungerechtfertigt, dass dem DAP ein Zugriffsrecht gewährt werde, um allgemeine Kriminalanalysen zu erstellen; anonymisierte Daten reichen nach Ansicht der Kommentatoren für diesen Zweck aus. Der DSB-ZH aberkennt dem DAP das Recht auf Zugriff vollständig, wenn es einzig darum geht, solche Analysen zu erstellen.

4.2.2 Zugriff der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) auf die polizeilichen Informationssysteme

Der Kanton Zug hält es für ungerechtfertigt, der MROS Zugriff auf den nationalen Polizeiindex zu gewähren (Art. 17 Abs. 3 Bst. e des Vorentwurfs); es widerspräche dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, zumal die MROS keine Strafverfolgungskompetenz hat. Der MROS sei deshalb kein Zugriffsrecht zu gewähren. Die Kantone Solothurn und Schaffhausen finden, dieser Punkt sollte nochmals geprüft werden.

4.2.3 Zugriff auf das automatisierte Strafregister VOSTRA⁴

Sechs Kantone (FR, TI, VD, VS, GE, JU) verlangen, dass die kantonalen Polizeibehörden das Strafregister über ein automatisiertes Abrufverfahren konsultieren können.

4.3 Auskunftsrecht – Allgemeine Bemerkungen

Für die ASS ist Art. 7 des Entwurfs angesichts der komplexen Querverweise und der unterschiedlichen Regelung des Auskunftsrechts (direktes Auskunftsrecht gemäss DSG; Entscheid des Bundesamtes für Polizei nach Rücksprache mit der Behörde, die Daten eingetragen hat; indirektes Auskunftsrecht) absolut ungenügend. Dem Recht auf Auskunft müsse immer entsprochen werden. Die Auskunft dürfe nicht gänzlich verweigert, aber verzögert werden, wenn sie das Untersuchungsgeheimnis oder gewichtige Interessen Dritter gefährden würde. Hinsichtlich des Rechts auf Auskunft über Interpol-Daten (Art. 7 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 13) argumentiert die ASS, einer ausländischen Behörde könne allenfalls zugestanden werden, die Auskunft zu begrenzen oder zu verzögern. Verweigert werden dürfe die Auskunft indessen nicht. In Bezug auf Interpol-Daten müsse das Bundesamt für Polizei in bestimmten Fällen betroffene Personen aus eigener Initiative informieren, beispielsweise Asylsuchende (und in der Zwischenzeit eingebürgerte ehemalige Flüchtlinge), gegen die deren Heimatstaaten missbräuchlich eine Interpol-Fahndung erwirkt haben.

4.4 Recht auf indirekte Auskunft (Art. 7, 8, 11 und 12 sowie Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege)

Drei Kantone (NW, GL, FR) befürworten das Recht auf indirekte Auskunft, wie es im Vorentwurf unterbreitet wird. Sechs Kantone (LU, OW, SO, SH, AR, AI) sind gegen die Einführung eines Rechts auf indirekte Auskunft im Rahmen von Ermittlungsverfahren, die die Schweizerische Bundesanwaltschaft eingeleitet hat. Davon sprechen sich AR und AI für ein Recht auf indirekte Auskunft aus, wie es heute bereits bezüglich des Systems JANUS existiert. Ein solches Recht in Ermittlungsverfahren befürworten sie indessen nicht. Der Kanton Zug schlägt vor, auf ein Recht auf indirekte Auskunft zu verzichten.

⁴ Der Vorentwurf befasst sich nicht direkt mit diesem Punkt.

Die CSP moniert, dass die Formulierung in Art. 8 Abs. 3 (Nachträgliche Auskunft an registrierte Personen, die ein Auskunftsgesuch gestellt hatten) zu viel Raum für Missbrauch lasse. Sie fordert den Bundesrat auf, in einer Verordnung klar zu definieren, was unter *unverhältnismässigem Aufwand* zu verstehen ist. Die SP und die ASS schliessen sich dieser Meinung teilweise an. Diese Formulierung sei als Kriterium zu vage und subjektiv. Das Bundesamt für Polizei erhalte so eine Blankovollmacht, mit der es nach nicht klar definierten Massgaben nach eigenem Ermessen restriktiv mit Information umgehen könne. Diese Formulierung sei deshalb zu streichen. Die anderen Bedingungen, unter denen nach Art. 12 Abs. 5 von einer Mitteilung abgesehen werden kann, sind laut der SP nur dann annehmbar, wenn lediglich vorläufig auf eine Auskunft verzichtet wird. In dieser Bestimmung, so die SP, müsse deshalb ausdrücklich erwähnt werden, dass ein Verzicht immer vorläufig ist. Die CVP erachtet das Recht auf indirekte Auskunft als problematisch und behält es sich vor, im Laufe der parlamentarischen Beratungen auf Korrekturen hinzuwirken.

Der DSB-ZH beurteilt das Argument, das Recht auf Auskunft könne die Polizeiarbeit gefährden, als nicht stichhaltig genug. Damit lasse sich nicht rechtfertigen, dass das Recht auf direkte Auskunft durch ein Recht auf indirekte Auskunft ersetzt wird. Der VSPB unterstützt den Vorschlag des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDSB)⁵, das indirekte durch das (herkömmliche) direkte Auskunftsrecht zu ersetzen. Die Stapo ZH möchte den vom EDSB vorgeschlagenen Wechsel auf das direkte Auskunftsrecht prüfen lassen. Die ASS kritisiert, das indirekte Auskunftsrecht bedeute nichts anderes als die Verweigerung der Auskunft. Der EDSB werde zu einem Textautomaten degradiert: Zwar könne er Daten einsehen und Korrekturen vorschlagen. Die Daten bewerten und deren Richtigkeit ermassen, könne er aber nur in den seltensten Fällen, was den Wert dieser Kontrolle stark mindere.

4.5 Regelungen zur Aufbewahrung und Löschung von Daten (Art. 6)

Der Vorentwurf sieht vor, dass eine Verordnung die genaue Verfahrensweise und Aufbewahrungsfrist regelt. Zwei Kantone (BE, VD) und die KKPKS begrüessen die Delegation an den Bundesrat. Die Kantone LU, ZG, SO sowie die ASS und der DSB-ZH lehnen diese Lösung ab; sie verlangen, dass die Aufbewahrungsfrist und das angewendete Verfahren im Gesetz verankert werden. Der Kanton Basel-Land schlägt vor zu prüfen, ob dieses Vorgehen gesetzeskonform ist. Der Kanton Zürich findet, die Regelung in Art. 6 Abs. 1 Bst. b des Entwurfs⁶ sei hinsichtlich der Umsetzung und Kontrolle zu kompliziert. Der Kanton Wallis und die KKPKS möchten den Wortlaut von Art. 6 Abs. 3 (zur Löschung bestimmte Daten für Kriminalstatistiken in anonymisierter Form aufbewahren) ändern: Soweit es um die Analyse von Straftaten gegen Leib und Leben oder der Schwerstkriminalität geht, sollten nicht anonymisierte Daten verwendet werden können. Der Kanton Appenzell-Ausserrhoden findet, die Aufbewahrungsfristen dürften nicht zu kurz angesetzt werden; vielmehr sollten beispielsweise die in Art. 20 der JANUS-Verordnung⁷ festgelegten Fristen übernommen und gar verlängert werden. Des Weiteren sei der Bezug zwischen Bst. a und b des Art. 6 Abs. 1 nicht sehr klar. Auch im erläuternden Bericht finde sich diesbezüglich kein Hinweis.

⁵ Vgl. erläuternder Bericht, Punkt 2.9, 2. Abschnitt

⁶ Blockweise Löschung von zueinander in Verbindung stehenden Daten; Neuberechnung der Aufbewahrungsfrist bei jeder Erfassung eines neuen Vorgangs

⁷ SR 360.2

4.6 Schaffung eines kriminalpolizeilichen Informationssystem-Verbunds (Art. 10 ff.)

Vier Kantone (BE, SH, AR, AI) und die KKPKS begrüssen ein solches Verbundnetz ausdrücklich.

4.7 Bundesstaatliche Kompetenzaufteilung/Bearbeitung der aus den Kantonen stammenden Daten in den Informationssystemen des Bundes (Art. 14)

Bestimmte Kantone (BE, SO, BS) und die KKPKS sind mit Art. 14 vollauf einverstanden, zumal dadurch die kantonale Hoheit im Bereich der Strafverfolgung in keiner Weise beschnitten und die Kantone dazu berechtigt werden, Daten im Verbundsystem zu bearbeiten.

Der Kanton Wallis hält dafür, die Kantone müssen in Sachen Datenschutz Eigenverantwortung übernehmen. Als Alternativlösung schlägt der Kanton Freiburg vor, dass der Bund ein einheitliches zentrales Informationssystem einrichtet. Der Bund und die Kantone würden es gemeinsam betreiben. Nach Ansicht des Kantons Zug sollte das Gesetz die Kantone dazu verpflichten, ihre Informationssysteme zu koordinieren. Dies würde bei den Kantonen bloss zu einem minimalen Souveränitätsverzicht führen, den sie wohl verkraften könnten.

Der Kanton Zug verlangt, dass die Verfassungsmässigkeit von Art. 14 geprüft werde. Der DSB-ZH findet, Art. 14 verstosse gegen die in der Verfassung garantierte Kompetenzaufteilung im Bereich der inneren Sicherheit, soweit das BPI als formellgesetzliche Grundlage für den Austausch von ausschliesslich kantonalen kriminalpolizeilichen Daten bei Ermittlungen dienen soll. Diese Bestimmung sei daher ersatzlos zu streichen.

4.8 Biometrische Daten (Art. 15 des Vorentwurfs und Art. 351septies des Strafgesetzbuches)

Vier Kantone (LU, OW, ZG, SO) und der DSB-ZH halten den in Art. 14 Abs. 2 verwendeten Ausdruck »andere biometrische Daten« nicht für ausreichend klar; sie wünschen eine Präzisierung. Man wisse nicht, von welchen Daten die Rede sei. Sicher sei auch nicht, ob zur Strafverfolgung ausser dem Fingerabdruck und der DNA andere Daten nötig sind.

Drei Kantone (LU, ZG, SO) und der DSB-ZH weisen darauf hin, dass Art. 351septies StGB als Grundlage für die Erhebung und Verzeichnung erkennungsdienstlicher Daten durch den Bund dient. Ob ausser dem Fingerabdruck und der DNA weitere biometrischen Daten erhoben werden dürfen, müsse erst politisch breit diskutiert werden. Gegebenenfalls sei eine spezifische, formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Kanton Wallis bedauert, dass keine Vernetzung mit dem auf DNA-Profil-Informationssystem vorgeschlagen worden ist.

4.9 Automatisiertes Polizeifahndungssystem (RIPOL, Art. 16)

Vier Kantone (BE, SH, AI, VS) und die KKPKS begrüssen es ausdrücklich, dieses System auch zur Verhinderung internationaler Kindesentführungen benutzen zu können⁸. Die Kantone Bern, Wallis und die KKPKS fordern, dass Art. 16 Abs. 1 Bst. g ergänzt werde: In Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige⁹ sei auch der Verlust oder Diebstahl von Identitätsausweisen zu

⁸ art. 16, Abs. 1, Bst. h des Vorentwurfs

⁹ AwG, SR 143.1; vgl. dessen Art. 8

nennen. Der Kanton Graubünden macht denselben Vorschlag. Darüber hinaus sollen aber auch Fahrzeugkontrollschilder verzeichnet und die Strassenverkehrsämter dazu befugt werden, Kontrollschilder online auszuschreiben.

Vier Kantone (OW, ZG, SO, SH), eine Partei (CSP), der SGV und die ASS sowie der DSB-ZH fordern, dass die Behörden, die Ausschreibungen online verbreiten oder online auf RIPOL zugreifen dürfen, im Gesetz genannt werden. Die Formulierung in Abs. 3 Bst. j und jene in Abs. 4 Bst. k des Vorentwurfs lehnen sie ab. Der SGV begrüsst es, dass die kommunalen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden direkten Zugriff auf das System erhalten¹⁰ und fragt, ob diese Regelung nicht auch auf kommunale Sozial- und Vormundschaftsbehörden ausgedehnt werden sollte.

Fünf Kantone (OW, ZG, LU, SO, BL) und der DSB-ZH weisen darauf hin, dass die übrigen, über RIPOL konsultierbaren Informationssysteme (Art. 16 Abs. 5 des Vorentwurfs) im Gesetz genannt werden müssten. Die Kantone Freiburg und Solothurn begrüssen die Möglichkeit, mit einer Abfrage gleichzeitig mehrere Informationssysteme konsultieren zu können. Der Kanton Freiburg legt nahe, polizeiliche Informationssysteme zu schaffen, bei denen es nicht mehr nötig ist, dieselben Daten mehrmals zu erfassen (eine manuelle Eingabe bei jedem System).

4.10 Nationaler Polizeiindex (Art. 17)

Alle Kantone, die Stellung genommen haben, unterstützen die Schaffung eines nationalen Polizeiindex und sind bereit, sich daran zu beteiligen. Einige Vorbehalte gibt es indessen hinsichtlich der Projekt- und Personalkosten, der erforderlichen Anpassung kantonalen Rechts und der Frage, ob tatsächlich alle Kantone mitmachen werden – eine Frage von grosser Bedeutung.

Der Kanton Zürich ist an der Teilnahme am Index sehr interessiert, denn der Bund und die Kantone müssen dieselben Möglichkeiten haben, Daten zu erfassen und abzufragen. Vor allem müssten die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden die vom Bundesamt für Polizei bearbeiteten Daten gemäss Art. 12 des Vorentwurfs in jedem Fall abfragen können. Der Kanton Bern ist bereit, sich am Index zu beteiligen und die erforderlichen Vorbereitungen zu treffen, unter Vorbehalt der finanziellen Folgen und der Kostenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Auch der Kanton Schwyz zeigt Interesse an der Schaffung eines nationalen Polizeiindex. Der Kanton Obwalden ist grundsätzlich für die Schaffung eines Index, meldet ab aber Bedenken hinsichtlich der Kostenfrage an. Der Kanton Nidwalden unterstützt die Schaffung eines Index ausdrücklich, vorausgesetzt, dass die derzeit praktizierte Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen beibehalten werde. Der Kanton Glarus sieht keinen Grund, der gegen einen Index spricht. Die in den Konsultationsunterlagen nicht detailliert diskutierte Frage der Projekt- und Personalkosten ist für diesen Kanton jedoch von zentraler Bedeutung.

Nach Ansicht der Kantone Luzern und Zug hat ein nationaler Polizeiindex auch den Zweck, Strafverfolgungskompetenzen zu bestimmen. Es sei dies ein Aspekt, der weder im Vorentwurf, noch im erläuternden Bericht beleuchtet worden ist. Die Kantone Schaffhausen und Appenzell Innerrhoden schlagen vor, dass der Index auch Angaben über den Bürgerort und die Nationalität der verzeichneten Personen enthalte (Art. 17 Abs. 2 Bst. a). Mehrere Kantone fänden es vorteilhaft, würden innerhalb der kantonalen Polizeibehörden die individuellen Zugriffsrechte differenziert und nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit vergeben.

¹⁰ Art. 16, Abs. 4, Bst. h

Die CVP, die FDP und die SVP geben zu bedenken, dass der Index nur dann im vorgesehen Umfang realisierbar sei, wenn die Kantone bereit sind, sich aktiv daran zu beteiligen. Die CVP findet, der vorgeschlagte Betrag von 2 Millionen Franken sollte nur dann investiert werden, wenn die Mehrheit der Kantone sich bereit erklärt, die entsprechende Arbeit zu leisten. Wie die EVP begrüsst auch die FDP die Schaffung des Polizeiindex und merkt an, dass der Index auf nationaler Ebene als vorbereitender Schritt in Richtung Zusammenarbeit im Schengener Raum zu verstehen sei. Die FDP ruft in Erinnerung, dass sie bereits früher die Einrichtung eines nationalen Gefangenenregisters gefordert hat¹¹. Dieser Forderung solle im Vorentwurf des BPI Rechnung getragen werden. Die SP ist grundsätzlich einverstanden mit der Schaffung eines Index in der vorgeschlagenen Form. Auch nach Meinung der SVP spricht nichts gegen einen solchen Index.

Der VSPB unterstützt die Schaffung des Index und weist darauf hin, dass dieses Instrument noch an Bedeutung gewinnen werde, wenn die Bilateralen II (Schengen/Dublin) erst einmal in Kraft getreten sind. Wie auch die FDP fordert dieser Verband ausserdem, der Index müsse durch ein Gefangenenregister ergänzt werden. Das Komitee PPS spricht sich vehement für die Schaffung eines nationalen Polizeiindex aus.

Die ASS findet einen solchen Index nicht nötig, zumal es bereits andere Informationssysteme gebe, beispielsweise RIPOL, JANUS oder das automatisierte Strafregister. Die Polizei habe damit bereits ausreichend Gelegenheit, sich Informationen zu beschaffen. Ein solcher Index dürfte nach Ansicht der ASS lediglich Daten über beschuldigte oder verdächtige Personen enthalten, nicht aber Daten über Dritte (Opfer, Zeugen usw.). Nur die kriminalpolizeilichen Behörden des Bundes und der Kantone dürften auf diese Daten zugreifen können.

4.10.1 Anpassung des kantonalen Rechts

In den Kantonen Zürich und Schwyz ist es offenbar nicht erforderlich, kantonales Recht anzugleichen, damit Daten in ein Informationssystem des Bundes einfliessen können. Im Kanton Obwalden besteht derzeit keine Rechtsgrundlage dafür, dass Personendaten im Abrufverfahren an andere Systeme weitergegeben werden können. Der Kanton Solothurn erachtet Art. 17 Abs. 7 des Vorentwurfs als eine zulängliche rechtliche Grundlage, auf der er Daten weitergeben kann.

4.10.2 Obligatorischer/fakultativer Anschluss an den Polizeiindex – Die Kantone entscheiden über Datenweitergabe (Art. 17 Abs. 7)

Für den Kanton Glarus ist es wenig verständlich, dass der Anschluss an den Polizeiindex fakultativ sein soll, zumal dieser Index nur dann Sinn mache, wenn alle Kantone sich daran beteiligen. Der Kanton Basel-Stadt befürchtet, dass gewisse Kantone aus taktischen Überlegungen hinsichtlich des Gerichtsstandes ihre kriminalpolizeilichen Ermittlungen nicht in den Index eingeben werden, um so keine Fälle anderer Kantone übernehmen zu müssen. Auch die Kantone Basel-Land, Schaffhausen und Aargau weisen darauf hin, dass ein Index nur Sinn macht, wenn der Bund und alle Kantone mitmachen. Andernfalls müssten Anfragen immer doppelt gestellt werden, einmal im Polizeiindex und einmal bei den nicht teilnehmenden Kantonen. Der Kanton Basel-Land gibt denn auch zu bedenken, dass der Wert eines solchen Index gemindert werde, wenn nicht grundsätzlich alle Daten, sondern Daten nur selektiv eingetragen werden. Alle Daten, so die Forderung, die in den Kantonen bearbeitet werden, müssten zwingend im Index ersichtlich sein. Der Kanton Waadt hingegen findet, die Kantone können nicht dazu verpflichtet werden, den Index mit

¹¹ Interpellation Burkhalter 04.3653, Schaffung eines nationalen Gefangenenregisters

Daten zu speisen. Und würden die eingegebenen Daten nicht nach denselben Kriterien bearbeitet, vor allem was die Art der erfassten Daten und deren Klassifikation angeht, so bürde der Index an Nützlichkeit ein.

Die Kantone Schaffhausen und Appenzell Innerrhoden schlagen vor, Art. 17 Abs. 7 sei durch eine zusätzliche Delegationsnorm an den Bundesrat zu ergänzen, damit bei einem Anschluss geregelt werde, welche Art der Information in den Index aufgenommen werden könne. Die Bundesratsverordnung könnte beispielsweise eine Liste der Straftaten enthalten, die einen Eintrag rechtfertigen

4.10.3 Technische Aspekte (Art. 17, Abs. 7, 2. Satz)

Drei Kantone (GL, BE, ZG) und die KKPKS weisen darauf hin, dass etwa zwanzig Kantone mit der Software ABI arbeiten. Dieser Umstand sei zu berücksichtigen, wenn in den Kantonen die erforderlichen technischen Anpassungen vorgenommen werden. Man gehe davon aus, dass die zusätzlichen Anpassungen keinen übermässigen Aufwand darstellen, denn die meisten Kantone erfüllten die technischen Standards bereits. Der Kanton Glarus schlägt ausserdem vor zu prüfen, ob auf die nötigen Anpassungsarbeiten via der bestehenden ABI-Arbeitsgruppe Einfluss genommen werden kann. Der Kanton Appenzell Innerrhoden erachtet es als unabdingbar, dass die technischen Anpassungen durch die Schweizerischen Informatik-Konferenz koordiniert werden. Die Kantone St. Gallen, Thurgau, und Waadt verlangen, dass die Kantone bei der Festlegung der technischen Standards von Anfang an gleichberechtigt miteinbezogen werden.

Der Kanton Jura würde es bedauern, könnten die Kantone auf Grund inkompatibler Systeme keine Daten im Index erfassen. Dem Kanton Jura ist deshalb daran gelegen, dass der Bund den technischen Fragen, von denen unter Umständen der Erfolg oder Misserfolg des Informationssystems abhängen könne, besondere Aufmerksamkeit schenkt.

Die Stapo ZH fordert angesichts der beträchtlichen Kosten, die der Kompatibilitätsabgleich zwischen den kantonalen Systemen und denen des Bundes möglicherweise verursacht, dass für die Einrichtung des Index lange Übergangsfristen gesetzt werden.

4.10.4 Angabe des Grundes einer erkennungsdienstlichen Behandlung (Art. 17 Abs. 2 Bst. b)

Der Kanton Bern und die KKPKS finden den Vorschlag gut. Der erweiterte Zugriff sollte aber nur den Datenlieferanten und Bundesbehörden vorbehalten bleiben, die Polizeiaufgaben wahrnehmen. Einige Kantone (ZG, FR, SH und AI) pflichten dem bei. Auch die Kantone Basel-Land und Appenzell Ausserrhoden sind dafür, fordern aber, dass bei allen Personen der Eintragung Grund angegeben werde und zwar unabhängig davon ob sie erkennungsdienstlich behandelt worden sind oder nicht. Der Kanton Waadt erachtet Angaben über erkennungsdienstliche Erhebungen als grundlegend; ohne sie würde der Index wenig Sinn machen.

Die Kantone Luzern und Obwalden sowie der DSB-ZH heissen den Vorschlag nicht gut: Angaben über den Umstand, dass jemand erkennungsdienstlich behandelt worden ist, gehörten nicht in den Index. Zweck eines Index sei die Identifikation einer Person; zusätzliche Angaben müssten bei der zuständigen Behörde erhoben werden. Der Kanton Solothurn vertritt die Ansicht, der Grund, weshalb jemand erkennungsdienstlich behandelt worden ist, dürfe im Index nicht ersichtlich sein. Es sei jedoch wichtig, dass ersichtlich ist, *ob* und *wann* jemand erkennungsdienstlich behandelt worden ist.

4.11 Delegationsnorm (Art. 19)

Für den Kanton Bern und die KKPKS ist es selbstredend, dass Art. 19 und die daraus resultierende Zuständigkeit des Bundesrates sich nur auf die Daten des Bundes beziehen. Es sei indessen unerlässlich, dass auch die kantonalen Behörden solche Rahmenbedingungen schaffen, sollten solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sein. Der Kanton Obwalden weist darauf hin, wie wichtig es sei, dass die Kantone miteinbezogen werden, wenn der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen erarbeitet. Der Kanton Freiburg gibt zu bedenken, dass – so grundlegend der Text des BPI auch sein mag –, die Ausführungsbestimmungen nicht weniger wichtig seien. Schliesslich lieferten sie die Antwort auf entscheidende Fragen. Der Kanton Basel-Land fragt nach der Verfassungsmässigkeit von Art. 19, insbesondere in Bezug auf Art. 164 der Bundesverfassung, wonach alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Dieser Punkt sei zu prüfen und Art. 19 sei zu ändern, oder im erläuternden Bericht seien Aussagen zu machen über die Verfassungsmässigkeit. Der Kanton Thurgau schlägt vor, im Rahmen von Art. 19 Bst. e ein paritätisch zusammengesetztes Gremium (Vertreter des Bundes und der Kantone) zu bilden. Das Gremium soll vor allem die in Art. 17 Abs. 7 des Vorentwurfs erwähnten Standards hinsichtlich des Datenaustausches regeln. Die ASS bedauert den Umstand, dass der Bundesrat die Kompetenz übertragen erhalte, grundlegende, datenschutzrelevante Fragen zu regeln. Die ASS denkt beispielsweise an den Datenkatalog und die Aufbewahrungsfrist. Solche Punkte seien im BPI zu regeln.

4.12 Änderung bisherigen Rechts (Art. 20)

4.12.1 Art. 15 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

Drei Kantone (LU, ZG, SO) und der DSB-ZH begrüessen es, dass das Informationssystem ISIS und damit auch die darin gespeicherten Personendaten klar getrennt von den übrigen Informationssystemen der Polizei und der Verwaltung betrieben werden. Schliesslich sei der DAP im Bereich Staatschutz präventiv tätig und führe keine polizeilichen Ermittlungen.

Hinsichtlich der Weitergabe von Daten, die aus gerichtspolizeilichen Verfahren stammen (Art. 15 Abs. 6 BWIS) fordern diese Kantone und der DSB-ZH, dass die zuständige Strafverfolgungsbehörde (kantonale Strafverfolgungsbehörden, Bundesgericht, eidgenössische Rekurskommissionen) nicht nur informiert werde; vielmehr dürften ohne die ausdrückliche Zustimmung dieser Behörde keine Daten weitergegeben werden. Die Kantone Zug und Solothurn sowie der DSB-ZH schlagen vor, der Bundeskriminalpolizei sei anstelle eine Meldepflicht ein Melderecht einzuräumen. Sofern ein Melderecht abgelehnt wird, dürfe gemäss Kanton Solothurn an dessen Stelle nur die Amts- und Rechtshilfe auf Gesuch des DAP hin zulässig sein.

Nach Ansicht der Kantone Luzern und Zug müssen die Kriterien dieses Melderechts präziser formuliert werden:

1. Daten über Beschuldigte (Art. 15 Abs. 6 Bst. a) dürfen nur weitergegeben werden, wenn diese Daten gesichert sind.
2. Daten über nicht beschuldigte Personen (Art. 15 Abs. 6 Bst. b) wie der Ehepartner, dessen Kinder oder Zeugen, dürfen nicht weitergegeben werden, wenn gesicherte Erkenntnisse vorliegen, dass ein Beschuldigter die innere Sicherheit gefährdet.
3. Das Kriterium, wonach Daten, die für betroffene Personen erkennbar erhoben worden sind (Art. 15 Abs. 6 Bst. c), zu melden sind, sei nicht präzise. Absatz 6 sei deshalb vollkommen zu überarbeiten oder aber ersatzlos zu streichen.

Auch der DSB-ZH verlangt, dass die Kriterien für das Melderecht präzisiert werden, ohne sich aber dazu zu äussern, wie eine Präzisierung aussehen soll. Im Gesetzestext sei auch vorzusehen, dass im Einzelfall eine Interessenabwägung stattfinden muss.

4.12.2 Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen; (IRSG, SR 351.1)

Zu Art. 11a IRSG sind keine Stellungnahmen eingegangen.

4.13 Anmerkungen zur Sprache

Der Kanton Luzern regt an, den Vorentwurf in sprachlicher Hinsicht gründlich zu überarbeiten; er sei sehr kompliziert und sogar für Juristen schwer verständlich.

Im Vernehmlassungsverfahren erhaltenen Stellungnahmen

1. Antworten der offiziell konsultierten Vernehmlassungsteilnehmer

1.1 Eidgenössische Gerichte

Bundesgericht

1.2 Kantone

Alle Kantone ausser Uri (verzichtete ausdrücklich auf eine Stellungnahme) und Neuenburg (keine Antwort).

1.3 Politische Parteien

Christlich-soziale Partei (CSP)
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP)
Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP)
Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (FDP)
Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)
Schweizerische Volkspartei (SVP)

1.4 Organisationen

Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB)
Public Transport Police /Bahnpolizei

2. Antworten von nicht offiziell konsultierten Vernehmlassungsteilnehmern

Komitee für Planung, Projektsteuerung und Standardisierung in der polizeilichen Informationsverarbeitung (PPS)
Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich (DSB-ZH)
Stadtpolizei Zürich (Stapo ZH)
Stiftung Archiv Schnüffelstaat Schweiz (ASS)