



Bern, 10. Februar 2026

Verbesserung des polizeilichen Informations- austauschs

Teilrevision der Bundesverfassung und Än- derung des Bundesgesetzes über die polizei- lichen Informationssysteme des Bundes

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Kriminelle agieren grenzüberschreitend und in verschiedenen Kantonen gleichzeitig. Die Polizei ist jedoch in der Schweiz föderalistisch organisiert und die polizeilichen Informationssysteme technisch voneinander abgeschottet. Der polizeiliche Informationsaustausch hinkt damit den Möglichkeiten der Kriminellen hinterher. Für eine wirksamere Kriminalitätsbekämpfung muss der polizeiliche Informationsaustausch verbessert werden. Dies fordert die Motion 18.3592 Eichenberger-Walther. Die Kantone arbeiten gegenwärtig an einem Konkordat zur Regelung der Datenabfrage. Weil diese Arbeiten noch viel Zeit in Anspruch nehmen könnten und ungewiss ist, ob sich alle Kantone dem Konkordat anschliessen, soll, in Erfüllung der Motion 23.4311 der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, eine Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung der polizeilichen Datenabfrage geschaffen werden. Um den polizeilichen Informationsaustausch zu verbessern, soll zudem das Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes geändert werden. Behörden des Bundes und der Kantone, die polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, sollen in Informationssystemen erfasste polizeiliche Daten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben effizienter nutzen können. Damit kann die Kriminalität effizienter bekämpft und die Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden verbessert werden. Personelle Ressourcen können zielgerichtet für die eigentlichen Aufgaben der Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten eingesetzt werden und Redundanzen und Doppelspurigkeiten bei der Fallbearbeitung minimiert werden.

Kriminalität hält sich weder an Kantons- noch an Landesgrenzen. Zahlreiche kriminelle Netzwerke sind in mehreren Schengen-Staaten und in der Schweiz in mehreren Kantonen gleichzeitig aktiv. Demgegenüber ist die Polizei in der Schweiz föderalistisch organisiert. Jede Kantonspolizei arbeitet mit eigenen polizeilichen Informationssystemen. Die fehlende Vernetzung der kantonalen Systeme verlangsamt den Informationsaustausch. Dies wirkt sich nachteilig auf die Kriminalitätsbekämpfung aus. Eine effiziente Bekämpfung der Kriminalität bedingt einen effizienten Informationsaustausch.

Die am 9. Dezember 2019 angenommene Motion 18.3592 Eichenberger «Nationaler polizeilicher Datenaustausch» fordert die Schaffung einer zentralen nationalen Abfrageplattform. Diese soll es den polizeilichen Behörden von Bund und Kantonen ermöglichen, direkt auf die polizeilichen Daten in der gesamten Schweiz zuzugreifen und die Kriminalität effizienter zu bekämpfen. Zur Umsetzung der Motion hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der Errichtung der polizeilichen Abfrageplattform POLAP beauftragt. Diese wird es den zuständigen Polizeibehörden ermöglichen, mittels einer einzigen Abfrage alle relevanten polizeilichen Informationssysteme des Bundes und der Kantone zu konsultieren, sofern sie auf die Quellsysteme zugriffsberechtigt sind.

Die für die Umsetzung der Motion Eichenberger nötigen Rechtsgrundlagen müssen zunächst geschaffen werden. Die Umsetzung der Motion erfordert die Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Neuregelung der polizeilichen Datenabfrage. Die Kantone arbeiten gegenwärtig an einem Konkordat zur Regelung der Datenabfrage. Weil diese

Arbeiten noch viel Zeit in Anspruch nehmen könnten und ungewiss ist, ob sich alle Kantone dem Konkordat anschliessen, hat die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates die Motion 23.4311 eingereicht. Die am 12. Juni 2024 überwiesene Motion beauftragt den Bundesrat mit der «Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches». Weil eine Verfassungsänderung ebenfalls mit diversen Unsicherheiten behaftet ist, begrüsst der Bund die parallelen Arbeiten der Kantone an einer Konkordatslösung. Das gemeinsame Ziel von Bund und Kantonen ist, dass die nationale polizeiliche Datenabfrage möglichst rasch realisiert werden kann.

Der vorgeschlagene neue Absatz 3 zu Artikel 57 der Bundesverfassung (BV) schafft die Grundlage für die bundesgesetzliche Regelung der Abfrage der polizeilichen Informationssysteme des Bundes und der Kantone.

Neben der Umsetzung der beiden erwähnten Motionen soll eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) die effizientere Nutzung der polizeilichen Informationen ermöglichen, die bei fedpol vorhanden sind. Zur Effizienzsteigerung sollen die Behörden, die im BPI geregelten Informationssysteme abfragen dürfen, mit einer einzigen Suchanfrage alle für ihre Aufgaben relevanten Informationen auffinden können. Zu diesem Zweck soll der Polizeiliche Informationssystem-Verbund um weitere Informationssysteme wie das automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOL ergänzt werden. Schliesslich sollen gewissen Einheiten innerhalb von fedpol zur effizienteren Aufgabenwahrnehmung zusätzliche Systemzugriffe gewährt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	5
1.1.1	Die Motion Eichenberger	5
1.1.2	Die nationale Abfrageplattform	6
1.1.3	Bundeskompetenz oder Konkordatslösung	6
1.1.4	Die Motion der SiK-N	7
1.1.5	Anpassungsbedarf des BPI	8
1.2	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	10
1.3	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	10
2	Rechtsvergleich	11
2.1	Deutschland	12
2.2	Frankreich	13
2.3	Österreich	14
2.4	Vereinigtes Königreich	14
2.5	Vereinigte Staaten von Amerika	15
2.6	Australien	17
3	Grundzüge der Vorlage	18
3.1	Die polizeilichen Zuständigkeiten nach heutigem Recht	18
3.2	Die beantragte Neuregelung	20
3.3	Umsetzungsfragen	21
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	21
4.1	Ergänzung von Artikel 57 BV	21
4.2	Anpassungen im BPI	23
4.3	Erläuterungen zur Änderung anderer Erlasse	38
5	Auswirkungen	45
5.1	Auswirkungen auf den Bund	45
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	45
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	46
6	Rechtliche Aspekte	46
6.1	Verfassungsmässigkeit	46
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	46
6.3	Erlassform	47
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	47
6.5	Datenschutz	47

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Kriminelle Handlungen wie Cyberdelikte, Bankomatsprengungen oder Diebstähle werden von der Täterschaft sehr oft in mehreren Kantonen oder Ländern und über Grenzen hinaus begangen. Betäubungsmittel- und Waffenhandel, sowie Menschenhandel und Menschenschmuggel werden von der organisierten Kriminalität international betrieben. Wenn die Kantone damit zusammenhängende Delikte untersuchen, können sie in der Regel aber nur auf ihre eigenen kantonalen Informationen oder auf Informationen aus nationalen und internationalen Polizeiinformationssystemen zurückgreifen. Die Informationen aus den anderen Kantonen können sie hingegen nur mit erheblichem Aufwand erhalten. Ausserdem können sie nur erfahren, ob Daten zu einer bestimmten Person erfasst sind oder nicht, und sie müssen für diese Auskunft jedes einzelne kantonale Polizeikorps anfragen. Erschwerend kommt dazu, dass die Polizeibehörden des Bundes und der Kantone unterschiedliche Anwendungen einsetzen, um Daten in kantonalen, nationalen und internationalen polizeilichen Informationssystemen, Ausweisdatenbanken sowie in Systemen der Migrations- und Verkehrszulassungsbehörden zu bearbeiten.

1.1.1 Die Motion Eichenberger

Vor diesem Hintergrund hat Nationalrätin Eichenberger-Walther am 14. Juni 2018 die Motion 18.3592 «Nationaler polizeilicher Datenaustausch» an den Bundesrat eingereicht, um den Bundesrat zu beauftragen, eine zentrale nationale Polizeidatenbank oder eine Vernetzungsplattform für die bestehenden kantonalen Polizeidatenbanken zu schaffen, mittels welcher die Polizeikörps der Kantone und die Polizeiorgane des Bundes direkt auf die polizeilichen Daten über Personen und deren Vorgänge in der gesamten Schweiz zugreifen können. Sofern die hierfür notwendige Rechtsgrundlage fehle, sei eine solche im Bundesrecht zu schaffen.

Zur Begründung führte die Motionärin aus, dass es sehr zeitaufwendig sei, wenn jedes Polizeikorps einzeln angefragt werden müsse. Professionelle Einbrecher profitierten vom trägen oder gar nicht vorhandenen Informationsaustausch zwischen den Kantonen. Würden mutmassliche Einbrecher von einer Kantonspolizei kontrolliert, sei es wesentlich zu wissen, ob diese einige Stunden zuvor wegen desselben Verdachts in einem anderen Kanton kontrolliert worden oder in einem dritten Kanton im Zusammenhang mit Einbrüchen bekannt seien. Diesfalls könnten aufgrund eines hinreichenden Tatverdachts die notwendigen polizeilichen Massnahmen ergriffen werden. Fehlten solche Informationen, so müssten die mutmasslichen Einbrecher ohne weitere Konsequenzen aus der Kontrolle entlassen werden. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung müsse die Schweiz als ein einheitlicher Kriminalitätsraum betrachtet werden. Auch im internationalen Kontext sei der Austausch von Informationen für eine erfolgreiche Kriminalitätsbekämpfung immer wichtiger. Dafür sei eine zentrale Erfassung und Haltung der Daten ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Der Bundesrat beantragte am 15. August 2018 die Annahme der Motion. In seiner Stellungnahme, erklärte der Bundesrat, die Kriminalität sei immer öfter nicht lokal begrenzt, sondern kantonsübergreifend oder sogar national. Es bestünden deshalb bereits verschiedene Programme und Projekte, um die polizeilichen Informationssysteme von Bund und Kantonen besser zu vernetzen. Zu erwähnen sei das Programm zur Harmonisierung der Polizeiinformatik und die Vorstudie für eine nationale polizeiliche Abfrageplattform. Diese solle es der Polizei erlauben, mittels einer einzigen Abfrage alle Informationen aus kantonalen und nationalen polizeilichen Informationssystemen abzurufen. Eine zentrale Datenerfassung und -bearbeitung stehe auch aus Gründen der kantonalen Polizeihochheit nicht zur Diskussion.

Die Bundesversammlung hat die Motion am 9. Dezember 2019 an den Bundesrat überwiesen. Der Bundesrat hat in der Folge das EJPD mit der Errichtung einer polizeilichen Abfrageplattform POLAP in Zusammenarbeit mit den Kantonen beauftragt. Der Auftrag wurde dem Bundesamt für Polizei (fedpol) erteilt.

1.1.2 Die nationale Abfrageplattform

Der Zweck von POLAP ist, dass Schweizer Polizeibehörden der Städte und Gemeinden, der Kantone und des Bundes (Bundesamt für Polizei fedpol und Militärpolizei), Migrationsbehörden sowie Mitarbeitende des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) direkt auf polizeiliche Daten über Personen, Fahrzeuge, Sachen und deren Vorgänge in der gesamten Schweiz sowie auf Migrationsdaten des Bundes und Systeme des Bundesamts für Strassen (ASTRA) zugreifen können. POLAP soll es den abrufberechtigten Personen erlauben, mittels einer einzigen Abfrage Informationen online aus kantonalen, nationalen und internationalen Informationssystemen abzurufen.

POLAP soll die kantonalen polizeilichen Datenbanken untereinander und mit den nationalen und internationalen Polizeidatenbanken vernetzen. Damit wird die Interoperabilität innerhalb der Schweiz sichergestellt (nationale Interoperabilität): Mit einer einzigen Abfrage können Informationen aus diversen Systemen der Kantone, des Bundes, sowie auch internationale Systeme abgefragt werden. Somit entfallen die zeitraubenden sequenziellen Einzelabfragen der unterschiedlichen Systeme.

Die erlaubten Abfragen sind in den bestehenden gesetzlichen Grundlagen geregelt. Für die inskünftig vorgesehenen Abfragen soll ein Standard geschaffen werden, der eine einfache und zentrale Anbindung nationaler und internationaler Systeme und deren Funktionen erlaubt. Der Zugriff soll anhand definierter Kontexte erfolgen. Die Berechtigungen auf diese Kontexte sollen aufgrund von Rollen verwaltet werden, welche den Benutzenden der polizeilichen Abfrageplattform zugeteilt werden. Die Kontexte geben vor, welche Informationssysteme abgefragt werden können. Die Zugriffsberechtigungen innerhalb der abgefragten Systeme richten sich nach den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen dieser Systeme.

1.1.3 Bundeskompetenz oder Konkordatslösung

Unter dem geltenden Verfassungsrecht kann der Bund zwar aufgrund seiner Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV) internationale Datenabfragen und gestützt auf seine Zuständigkeit für das Strafprozessrecht (Art. 123 Abs. 1 BV) die Abfrage von richtspolizeilichen Daten regeln. Für sicherheitspolizeiliche, verwaltungspolizeiliche und kriminalpolizeiliche Daten, die gestützt auf kantonales Recht

bearbeitet werden, fehlt hingegen eine Gesetzgebungskompetenz.¹ Die Polizeihochheit liegt nämlich grundsätzlich bei den Kantonen. Im Bereich der inneren Sicherheit existiert zwar eine Koordinationspflicht von Bund und Kantonen (Art. 57 Abs. 2 BV). Diese stellt aber keine ausreichende rechtliche Grundlage dar für die Regelung der Bekanntgabe polizeilicher Daten von den Kantonen an den Bund oder des Informationsaustausches zwischen den Kantonen. Der Bund hat hier bislang also keine Kompetenzen zur Regelung des Austausches polizeilicher Daten.²

Zur vollständigen Umsetzung der Motion Eichenberger ist folglich eine Revision der Bundesverfassung (BV) erforderlich, sollen doch die Kantone verpflichtet werden, ihre polizeilichen Informationssysteme an die polizeiliche Abfrageplattform anzuschliessen. Die Kantone arbeiten ihrerseits an einer Konkordatslösung. Weil eine Verfassungsänderung mit diversen Unsicherheiten behaftet ist, begrüsst der Bund die parallelen Arbeiten der Kantone. Dieses Vorgehen hat sich bereits beim Vorhaben zu einer Verfassungsbestimmung zur Bekämpfung des Hooliganismus bewährt, mit dem auf Bundesebene eine Grundlage zur Bekämpfung des Hooliganismus hätte geschaffen werden sollen, sofern sich die Kantone nicht auf ein Konkordat hätten einigen können; die Arbeiten an einer Verfassungsbestimmung wurden damals zu Gunsten des von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erarbeiteten Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen fallen gelassen. Das parallele Vorgehen bietet eine zusätzliche Möglichkeit, um dringend notwendige Massnahmen rasch umzusetzen. Damals ging es darum, die Fangewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in den Griff zu bekommen. Heute drängt sich eine Verbesserung des polizeilichen Informationsaustausches auf, um insbesondere die Organisierte Kriminalität effizienter zu bekämpfen.

1.1.4 Die Motion der SiK-N

Weil es für die Kantone herausfordernd ist, die erforderlichen Rechtsgrundlagen im Rahmen eines Konkordates zu schaffen, hat die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats am 10. Oktober 2023 die Motion 23.4311 «Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches» eingereicht, mit dem Ziel, den Bundesrat zu beauftragen, eine Verfassungsgrundlage

¹ Zur Terminologie s. Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl 2012 4459, S. 4550 f.; Gutachten des Bundesamts für Justiz von 2020 über die Kompetenz des Bundes zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Austausch polizeilicher Daten zwischen Bund und Kantonen sowie für den Datenaustausch innerhalb der Kantone, S. 6; Benjamin Schindler/Kaspar Ehrenzeller, Kurzgutachten betreffend nationale Polizei-Abfrageplattform (POLAP) zu Händen des Bundesamts für Polizei, St. Gallen 2023, S. 25; Reto Patrick Müller / Markus H. F. Mohler, Kommentar zu Art. 57 BV, in: Bernhard Ehrenzeller / Patricia Egli / Peter Hettich / Peter Hongler / Benjamin Schindler / Stefan G. Schmid / Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2023, Rz. 1 u. 4 sowie 26 u. 31, m. w. Hinw.; Robert Baumann, Die Angabe der Rechtsgrundlagen im Ingress der Bundeserlasse, LeGes 2014/3, S. 476.

² BGer 1C_63/2023 vom 17. Oktober 2024, Polizeigesetz Luzern, E. 6.4; Bericht Malama (Anm. 1), S. 4550 f.; Gutachten des Bundesamts für Justiz über die Kompetenz des Bundes zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Austausch polizeilicher Daten zwischen Bund und Kantonen sowie für den Datenaustausch innerhalb der Kantone, 2020, S. 6; Schindler/Ehrenzeller, Kurzgutachten POLAP (Anm. 1), S. 25; Baumann (Anm. 1), S. 476.

für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches zu schaffen. Zur Begründung führte die Kommission zusammengefasst aus, die in Erfüllung der Motion 18.3592 Eichenberger erfolgenden technischen Arbeiten für die POLAP seien bereits weit fortgeschritten. Für die Abfrage der Daten in den bundeseigenen Systemen verfüge der Bund bereits über die notwendigen Rechtsgrundlagen. Er könne diese Daten über die POLAP auch international (der EU) und vertikal (den Kantonen) bekanntgeben.

Hingegen verfügten die Kantone nicht durchgehend über die notwendigen Rechtsgrundlagen, um ihre polizeilichen Daten über die POLAP vertikal (dem Bund, welcher sie allenfalls an die EU bekanntgäbe) oder horizontal (anderen Kantonen) bekanntzugeben. Dem Bund fehle die Kompetenz, die Abfrage von kriminalpolizeilichen Daten, die gestützt auf kantonale Polizeigesetze bearbeitet würden, sowie von sicherheitspolizeilichen Daten, die gestützt auf kantonale Polizeigesetze bearbeitet würden, zu regeln. Es bestehe heute keine Verfassungsgrundlage, welche es dem Bund erlauben würde, die Motion Eichenberger-Walther vollständig auf dem Weg der Bundesgesetzgebung umzusetzen.

Der Bundesrat hat die Annahme der Motion beantragt und die Bundesversammlung hat sie am 12. Juni 2024 an den Bundesrat überwiesen.

1.1.5 Anpassungsbedarf des BPI

Das BPI³ ist am 5. Dezember 2008 in Kraft getreten. Es regelt die einzelnen polizeilichen Informationssysteme des Bundes als voneinander unabhängig betriebene Datensilos. Es entspricht in seiner Systematik den damaligen Bedürfnissen und technischen Möglichkeiten.

Die Schweizer IT-Landschaft hat sich im Bereich der Polizei- und Migrationsfachanwendungen seit dem Inkrafttreten des BPI sehr heterogen entwickelt. Beim Bund wie auch in den Kantonen bestehen heute verschiedene und nur bedingt miteinander verbundene IT-Landschaften. Dies hat unterschiedliche Gründe und Ursachen. Einerseits hat sich die IT-Landschaft mit den Bedürfnissen und Anforderungen der Benutzenden, der unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen und den Rechtsgrundlagen weiterentwickelt. Andererseits sind bestehende Systeme schon seit längerer Zeit in Betrieb. Für deren Ablösung und Ersetzung durch neue Systeme besteht wenig Auswahl, weil es sich um spezialisierte Fachanwendungen handelt, die meist nur beschränkt auf dem Markt verfügbar sind. Ebenfalls wird heute, wenn möglich, Standardsoftware eingekauft; dementsprechend bringen die Anbieter ihre eigene IT mit, die auf die eigenen Anforderungen zugeschnitten ist. Höchstwahrscheinlich passen die bestehende und die neue IT-Systemlandschaft nicht zusammen.

Die heutigen Verbünde der IT-Systemlandschaft ermöglichen es zwar, die operative Arbeitsfähigkeit der zuständigen Behörden von Bund und Kantonen sicherzustellen. Sie verursachen aber einen erheblichen Mehraufwand: Beispielsweise lassen sich schweizweit vorhandene Informationen nicht aufeinander abstimmen; identische und

³ SR 361

ähnliche Informationen werden in unterschiedlichen Systemen geführt; notwendige technische Weiterentwicklungen sind zeit- und kostenintensiv, weil funktionale Änderungen in jedem einzelnen System nachvollzogen werden müssen. Da die Daten in unterschiedlichen Systemen geführt und teilweise über Export-Funktionen – automatisiert oder manuell – in andere Systeme überführt werden, ist die Datenkonsistenz nicht sichergestellt, was Informationsverluste und Fehlentscheide verursachen kann.

Der Revisionsbedarf des BPI ist auch infolge der Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG)⁴ offensichtlich. Im Gegensatz zur früheren Regelung stellt das DSG nun nicht mehr auf die Verantwortung für die Datensammlung und damit auf den Inhaber der Datensammlung ab, sondern ist vollständig auf die Verantwortung für die Datenbearbeitung ausgerichtet und verpflichtet somit alle Stellen, die Daten in einem Informationssystem bearbeiten. Dies ist schwer in Einklang zu bringen mit dem BPI, welches die einzelnen Informationssysteme regelt.

Im BPI sollen gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung die gesetzlichen Grundlagen für die polizeiliche Datenabfrage unter den Kantonen und der Datenbekanntgabe der Kantone an den Bund geschaffen werden.

Neben der Umsetzung der beiden erwähnten Motionen soll eine Teilrevision des BPI die effizientere Nutzung der polizeilichen Informationen ermöglichen, die bei fedpol vorhanden sind. Dazu soll der bestehende polizeiliche Informationssystem-Verbund, der aktuell das Nationale Ermittlungssystem (NES) mit den Systemen zur Polizeikooperation und der Personenidentifikation verbindet, um weitere Informationssysteme wie das Automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL) erweitert werden. Dadurch erhalten die zuständigen Behörden mit einer einzigen Abfrage Zugang zu allen Daten, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Zeitaufwendige gestaffelte Abfragen jedes einzelnen Informationssystems entfallen. Rasches Handeln ist bei der Bekämpfung von Terrorismus und Organisierte Kriminalität zentral. Jede Verzögerung kann sich schwerwiegend auswirken und jeder Zeitgewinn kann ein entscheidender Vorteil sein. Ausserdem werden verschiedene Bestimmungen zu Informationssystemen im BPI und weiteren Gesetzen ergänzt, damit die vorhandenen polizeilichen Informationen den Behörden, die sie für ihre Aufgabenwahrnehmung benötigen, zur Verfügung stehen.

Schliesslich hat die Praxis gezeigt, dass der Bundessicherheitsdienst (BSD) auf Informationen aus dem Nationalen Ermittlungssystem (NES) angewiesen ist, insbesondere für den Schutz der Bundesbehörden, der völkerrechtlich geschützten Personen, der ständigen diplomatischen Missionen und der in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen. Auch die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Nutzung des NES angewiesen; zur Bekämpfung der Geldwäscherei und deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung soll sie zudem RIPOL abfragen dürfen. Das BPI soll entsprechend ergänzt werden.

⁴ SR 235.1

1.2 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024⁵ zur Legislaturplanung 2023–2027 und im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024⁶ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Die Vorlage entspricht zudem der vom Bundesrat 2024 genehmigten Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung.

1.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Vorlage können mehrere politische Vorstösse weitgehend umgesetzt werden.

Dies gilt für die Motion 18.3592 Eichenberger «Nationaler polizeilicher Datenaustausch». Die Schaffung der Rechtsgrundlagen für die polizeiliche Abfrageplattform als Vernetzung der kantonalen Polizeidatenbanken mit denen des Bundes ist vorrangiges Ziel vorliegender Revision des BPI.

Das Postulat 15.3325 Schläfli «Datenaustausch zwischen dem Grenzwachtkorps und den kantonalen Polizeibehörden sowie zwischen den kantonalen Polizeibehörden» verlangt, dass der Bundesrat prüfen soll, wie der Datenaustausch und die Kommunikation zwischen den kantonalen Polizeibehörden sowie zwischen dem Grenzwachtkorps, den Bundes- und kantonalen Polizeibehörden verbessert werden könnte. Die Realisierung der polizeilichen Abfrageplattform und die Erweiterung des Polizeilichen Informationssystem-Verbundes wird den Datenaustausch zwischen den erwähnten Behörden stark vereinfachen und beschleunigen. Die Ergreifung zusätzlicher Massnahmen erachtet der Bundesrat aktuell nicht als erforderlich.

Das Postulat 20.3809 Guggisberg «Datenaustausch zwischen Behörden bei Ermittlungen verbessern» fordert, dass der Bundesrat prüfen soll, welche Massnahmen zur Gewährleistung des Datenaustausches zwischen Migrations-, Gewerbe-, Sozial- oder weiteren Behörden von Bund und Kantonen mit den Strafverfolgungsbehörden notwendig sind, um Machenschaften der organisierten Clan- und Bandenkriminalität frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen. Wie der Bundesrat bereits in seiner Antwort zum Postulat ausgeführt hat, hat fedpol als federführende Stelle zusammen mit anderen Behörden von Bund und Kantonen im Mai 2020 die Zusammenarbeitsmethode COC (Countering Organised Crime) ins Leben gerufen. COC hat sich in der Zwischenzeit etabliert. So ist unterdessen ein enges Netzwerk zwischen betroffenen Stellen des Bundes und zahlreichen mitwirkenden Kantonen entstanden. Weitergehende Massnahmen drängen sich nach Ansicht des Bundesrates aktuell nicht auf.

Das Postulat 21.4219 Romano «Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität. Die Prävention und das Aufdecken müssen verbessert werden» beauftragt den Bundesrat, einen Bericht zu erstellen, in dem er die verfügbaren Instrumente analysiert und eine allfällige Anpassung der Gesetzgebung prüft, mit der eine verstärkte Präven-

⁵ BBI 2024 525 S. 93

⁶ BBI 2024 1440

tion und eine zeitnahe Erkennung von Aktivitäten, die internationalen kriminellen Organisationen zuzuschreiben sind, ermöglicht wird. In erster Linie sind einerseits die Beschaffung und der gezielte Austausch von Informationen zwischen den Polizeibehörden und den kantonalen und eidgenössischen Strafverfolgungsbehörden gemeint und andererseits Informationen aus anderen Bereichen der Bundesverwaltung und der kantonalen Verwaltungen, die dazu beitragen können, finanzielle und wirtschaftliche Aktivitäten, die internationalen kriminellen Organisationen zuzuschreiben sind, aufzudecken. Mit der Einrichtung der polizeilichen Abfrageplattform und der Regelung des polizeilichen Datenaustauschs auch zwischen den Kantonen wird ein zentrales Anliegen des Postulats erfüllt. Ob weiterer Handlungsbedarf für die Prävention und das Aufdecken organisierter Kriminalität besteht, wird derzeit im Rahmen der Erarbeitung der Nationalen Strategie zur Bekämpfung organisierter Kriminalität (Strategie OK) eruiert. Die Strategie OK wird die in dem Postulat geforderte Analyse liefern und allfällig bestehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufzeigen.

2 Rechtsvergleich

Nachfolgend wird die Organisation des Austauschs polizeilicher Daten in Deutschland, Frankreich, Österreich, im Vereinigten Königreich, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Australien dargestellt. Es zeigt sich, dass die untersuchten Länder über zentralisierte Datensysteme verfügen. Dies gilt auch für föderalistisch verfasste Staaten wie Deutschland, die USA und Australien, wo die zuständigen Behörden polizeiliche Daten zentral zugänglich machen, um die grenzüberschreitende Kriminalität wirksam bekämpfen zu können.

So erlaubt in Deutschland das Informationssystem der Polizei INPOL den Datenaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder. Das System wird vom Bundeskriminalamt betrieben, das auch die zentrale Anlaufstelle für datenschutzrechtliche Auskunftsgesuche ist.

Frankreich hat ein zentralisiertes System; jede Polizeibehörde kann alle relevanten Daten in zentralen Datenbanken konsultieren. Dieses System hat sich bewährt; Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz ist eine rasche und korrekte Datenerfassung.

Österreich verfügt über eine zentralisierte polizeiliche Datenbank, in der elf Datenbanken zusammengefasst sind.

Das Vereinigte Königreich betreibt eine nationale Polizeidatenbank, über die alle Polizeibehörden, Strafverfolgungsbehörden und Aufsichtsbehörden Informationen austauschen können. Die Datenbank ist eines der wichtigsten Systeme der nationalen Polizeiarbeit, da es geografische Beschränkungen überwindet, die zuvor kriminelles Verhalten begünstigten.

Auch die USA verfügen über eine zentrale Datenbank zur Erfassung und Verfolgung kriminalitätsbezogener Informationen sowie zum Informationsaustausch, auf die Bundes-, bundesstaatliche und lokale Polizeibehörden zugriffsberechtigt sind, soweit dies

zur Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben nötig ist. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurden die Gefässe der Fusion Centers und der Joint Terrorism Task Forces (JTTFs) ins Leben gerufen, um den Informationsaustausch zwischen den Bundesbehörden und den gliedstaatlichen und kommunalen Polizeibehörden zu verbessern.

Australien hat ein nationales Informationssystem mit verschiedenen Plattformen eingerichtet, auf denen Daten zwischen föderalen und bundesstaatlichen Polizeibehörden ausgetauscht werden und die so effiziente Ermittlungen über die Grenzen der Bundesstaaten hinaus ermöglichen.

2.1 Deutschland

In Deutschland wird die Übermittlung personenbezogener polizeilicher Daten in den §§ 29 bis 33 des Bundespolizeigesetzes (BPolG) reguliert. In § 32 BPolG ist die Übermittlung personenbezogener Daten u.a. innerhalb der Bundespolizei, von der Bundespolizei an andere Bundesbehörden, von der Bundespolizei an andere Polizeibehörden und allgemein an andere Bundesländer geregelt.

Im Rahmen der Strafverfolgung legt § 477 der Strafprozessordnung (StPO) fest, dass personenbezogene Daten von der Bundespolizei an andere für die Strafverfolgung zuständigen Behörden, also auch Bundesbehörden und Landesbehörden, übermittelt werden dürfen.

Nach § 486 StPO können die nach §§ 483 bis 485 StPO genannten Stellen wie die Bundespolizei und die Polizeien der Länder als Strafverfolgungsbehörden gemeinsame Dateisysteme nutzen. Ein solches gemeinsames Dateisystem ist das polizeiliche Informationssystem INPOL. INPOL ist ein elektronischer Datenverbund zwischen Bund und Ländern.

In diesem vom Bundeskriminalamt (BKA) betriebenen System können alle Polizeibehörden des Bundes und der Länder Daten einspeichern und abrufen. Die wichtigsten Datengruppen in INPOL sind der Kriminalaktennachweis (KAN), die Personenfahndung, die Sachfahndung, die Haftdatei, der Erkennungsdienst und die DNA-Analysedatei.

Jede Person kann sich mit einem Antrag auf Auskunft über die zu ihr gespeicherten Daten zentral an das BKA wenden. Das BKA gibt der antragstellenden Person zentral für alle an dem System INPOL angeschlossenen Behörden Auskunft.⁷

⁷ S. für weitere Informationen <https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Polizei-Strafjustiz/National/DasPolizeilicheInformationssystem-INPOL.html>.

2.2 Frankreich

In Frankreich gibt es mehrere Polizeibehörden: die "Police nationale" (Verwaltungspolizei, Kriminalpolizei), die "Gendarmerie nationale", die Gemeindepolizei und die "Gardes champêtres". Sie verfügen über eine einzige Datenbank für die Fahndung nach Personen, das Fahndungsregister (Fichier des personnes recherchées, FPR), und eine weitere für die Abfrage von Vorstrafen, das Strafregister (Traitement d'antécédents judiciaires, TAJ).

Die Rechtsgrundlage für die FPR bilden das Dekret Nr. 2010-569 vom 28. Mai 2010 über die Fahndungsdatei und Artikel 230-19 der Strafprozessordnung (CPP). Die Rechtsgrundlage für die TAJ bilden die Artikel 230-6 - 230-11 CPP.

Das FPR soll die Fahndungen und Kontrollen der Polizei und Gendarmerie im Rahmen ihrer kriminalpolizeilichen oder verwaltungspolizeilichen Aufgaben erleichtern. Es enthält Daten über Personen, die Gegenstand einer Fahndungs- oder Überprüfungs-massnahme hinsichtlich ihres rechtlichen Status sind (Personen, gegen die gerichtliche Entscheidungen vorliegen; Personen, die im Rahmen einer kriminalpolizeilichen Ermittlung gesucht werden; Personen, deren Anwesenheit eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit darstellt; Ausländer, die von einer Reisebeschränkung, einer Ausreisepflicht, einem Rückkehrverbot, einer Abschiebung, einer Ausweisung oder einer Aufenthaltsbeschränkung betroffen sind; Personen, die von bestimmten Verwaltungsmassnahmen betroffen sind: Personen, die Steuerschulden haben, Personen, die aus psychiatrischen Gründen in ein Krankenhaus eingewiesen werden müssen, Personen, denen der Zutritt zu Sportstadien untersagt ist, Personen, denen der unrechtmässig erworbene Personalausweis oder Reisepass entzogen wurde.⁸

Das TAJ wird im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen zur Suche nach Straftätern und im Rahmen von Verwaltungsstrafverfahren, wie z. B. Vorabprüfungen für bestimmte staatliche oder sensible Tätigkeiten, genutzt.⁹

Im Gegensatz zur Schweiz ist Frankreich zentralistisch organisiert. Daher stellt sich die Frage des Zugangs zu Polizeidatenbanken nicht wie in der Schweiz. Diese können von allen Polizei-, Gendarmerie- und Zollbehörden eingesehen werden. Jeder Polizist, Gendarm und Zollbeamte verfügt über ein mobiles Gerät, mit dem diese Datenbanken auf sichere Weise abgefragt werden können. Auch die "Gardes champêtres", die bestimmte kriminalpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, haben Zugriff auf diese Datenbanken. Die Gemeindepolizeien hingegen haben keinen direkten Zugriff auf diese Datenbanken. Sie müssen die Police nationale oder die Gendarmerie um Unterstützung bitten. Das zentralistische System Frankreichs hat sich bewährt. Für ein reibungsloses Funktionieren sind die Schnelligkeit der Datenerfassung und die Richtigkeit der eingegebenen Daten von entscheidender Bedeutung.

⁸ <https://www.cnil.fr/fr/fpr-fichier-des-personnes-recherchees>.

⁹ <https://www.cnil.fr/fr/taj-traitement-dantecedents-judiciaires>.

Die Kontrollen von Personen und Gegenständen durch die Polizei und die Gendarmerie sind hauptsächlich in den Artikeln 78-1 und 78-2 CPP geregelt, die die Befugnisse der Beamten und Offiziere der Kriminalpolizei bei Kontrollen festlegen. Zu berücksichtigen ist auch, dass es eine Besonderheit gibt, nämlich die von Richtern oder Behörden erlassenen „vorübergehenden oder dauerhaften Anordnungen“, die den Beamten die Durchführung von Kontrollen an bestimmten Orten oder zu bestimmten Zwecken gestatten.

2.3 Österreich

Das Bundesinnenministerium betreibt das Elektronische Kriminalpolizeiliche Informationssystem (EKIS). Das EKIS ist eine Datenbank, in der verschiedene Dateien zusammengefasst sind.

Es handelt sich dabei um das Strafregister, die KFZ-Fahndungs- / Informationsdatei, die Personenfahndungsdatei, die Personeninformationsdatei, welche sicherheitspolizeiliche, passrechtliche und waffenrechtlich relevante Informationen enthält, die Sachenfahndungsdatei, die Kulturgutfahndungsdatei, den kriminalpolizeilichen Aktenindex (dieser enthält Informationen über die wegen des Verdachts einer vorsätzlich begangenen, von Amtes wegen zu verfolgender gerichtlich strafbarer Handlung an die Staatsanwaltschaften erstatteten Abschlussberichte der Kriminalpolizei), sowie die Erkennungsdienstliche Evidenz samt AFIS (automatisiertes Fingerabdruck-Identifikationssystem) und die DNA-Datenbank.

2.4 Vereinigtes Königreich

Mit der Nationalen Polizeidatenbank (Police National Database, PND) existiert im Vereinigten Königreich seit 2011 eine zentrale Datenbank, über die alle Polizeibehörden, Strafverfolgungsbehörden und Aufsichtsbehörden Informationen austauschen können. Die PND wurde entwickelt, um Polizeibehörden den Austausch, den Zugriff und die Suche nach lokalen Erkenntnissen und operativen Informationen auf nationaler Ebene zu ermöglichen und so einen besseren Informationsfluss und eine bessere Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die Grundlage der PND findet sich im Polizeigesetz von 1996.¹⁰

Die PND wurde aufgrund von Empfehlungen aus der sogenannten Bichard-Untersuchung (Bichard inquiry) eingerichtet, die nach der Ermordung von zwei 10-jährigen Mädchen in Cambridgeshire durchgeführt worden war. Die Kernziele der PND sind der Schutz von Kindern und schutzbedürftigen Personen, die Unterstützung von Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung und die proaktive Verbrechensprävention, einschliesslich schwerer und organisierter Kriminalität, in Übereinstimmung mit den Prioritäten des Innenministeriums (Home Office). Über die PND stellt das Innenministerium

¹⁰ Insbesondere im Abschnitt 39A (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/section/39A>), der dem Staatssekretär die Kompetenz einräumt, Verhaltenskodizes für die Effizienz und Effektivität der Polizeikräfte zu erlassen. Dieser Ansatz wurde durch Polizeireformgesetz von 2002 (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents>) gestärkt, mit dem Abschnitt 2 in das Polizeigesetz von 1996 eingefügt wurde.

den polizeilichen und nichtpolizeilichen Strafverfolgungsbehörden die wichtigsten Instrumente zur Verbrechensbekämpfung zur Verfügung: Informationen.

Das System enthält Informationen über Personen, organisierte kriminelle Gruppen (Organised Crime Groups, OCGs), Objekte (Fahrzeuge und Telefone), Orte und Ereignisse. Es sammelt Informationen über das Sorgerecht (custody), Straftaten, County Lines (Drogenhandel in ländliche Gebiete und kleinere Städte), Polizeigewahrsamsbilder, Kinderschutz, häusliche Gewalt, und moderne Sklaverei. Es bietet eine konsolidierte Ansicht von 53 Datenfeeds von Polizeibehörden und anderen Behörden.

Die PND spielt eine entscheidende Rolle bei der Risiko- und Bedrohungsanalyse durch Polizeibehörden und andere Behörden. Es ist nach wie vor das einzige nationale System, das alle Daten der Polizeibehörden und eine zunehmende Anzahl von Daten nichtpolizeilicher Strafverfolgungsbehörden in einer einzigen nationalen Übersicht zusammenfasst. Polizeibehörden und -dienststellen können diese Informationen dann für die Sicherheit, Prävention, Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten, die Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen und für allgemeine polizeiliche Zwecke nutzen. Die PND ist eines der wichtigsten Systeme der nationalen Polizeiarbeit, da es geografische Beschränkungen überwindet, die zuvor kriminelles Verhalten begünstigten.

Die PND wird derzeit umgestaltet, um den Anforderungen der Polizeiarbeit besser gerecht zu werden, veraltete Technologien zu ersetzen oder zu modernisieren und auf die Cloud umzustellen, um die Benutzerfreundlichkeit zu verbessern.

2.5 Vereinigte Staaten von Amerika

Die USA sind ein föderaler Staat, was sich auch auf die Polizeikompetenz durchschlägt. Wie in der Schweiz unterliegt ein klar definierter Katalog an Delikten der Bundesgerichtsbarkeit. Zur polizeilichen Untersuchung dieser Delikte sind dutzende verschiedene Bundespolizeibehörden zuständig. Dem Justizministerium (Department of Justice, DOJ) sind u.a. das bekannte Federal Bureau of Investigation (FBI) oder die Drug Enforcement Administration (DEA) unterstellt. Unter der Ägide des Ministeriums für innere Sicherheit (Department of Homeland Security, DHS) wirken weitere zentrale Bundespolizeibehörden wie etwa die U.S. Customs and Border Protection (CBP), die U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) und der U.S. Secret Service (USSS; vergleichbar mit dem Botschaftsschutz und Staatsschutz in der Schweiz). Die Gliedstaaten betreiben eigene Polizeibehörden (State Police). In der Regel sind diese dem jeweiligen «Department of Public Safety» des Gliedstaates unterstellt. Auf kommunaler Ebene existieren einerseits lokale Sheriff's Departments und andererseits eigene County oder City Polices.

Das National Crime Information Center (NCIC) ist die zentrale Datenbank der USA zur Erfassung und Verfolgung kriminalitätsbezogener Informationen sowie zum Informationsaustausch. Es wird vom FBI betrieben und ermöglicht den Zugriff für Bundesbehörden und für Behörden der Gliedstaaten und der Gemeinden. In der Datenbank sind unter anderem Informationen zu Haftbefehlen, Vorstrafen, vermissten und flüchtigen Personen, gestohlenen Fahrzeugen und Waffen sowie zu Terrorverdächtigen erfasst. Der Austausch erfolgt, indem eine Behörde im Rahmen ihrer Ermittlungen Anfragen an

andere Behörden stellt, woraufhin Informationen aus dem System rasch offengelegt werden können. Der Zugriff auf das NCIC unterliegt dabei strikten Zugriffsbeschränkungen nach dem «Need-to-Know»-Prinzip. Das bedeutet, dass Bundes-, bundesstaatliche und lokale Polizeibehörden grundsätzlich zugriffsberechtigt sind, jedoch ist der Zugriff auf jene Personen beschränkt, die diese Informationen zur Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben benötigen und über die entsprechende Sicherheitsfreigabe verfügen.

Die formellgesetzliche Grundlage für die Einrichtung und den Betrieb der Datenbanken auf Bundesebene bildet 28 U.S. Code § 534. Dieser verpflichtet die US-Generalstaatsanwaltschaft bzw. das FBI, ein zentrales System zum Austausch von strafrechtlich relevanten Informationen unter den Strafverfolgungsbehörden einzurichten. Der Wortlaut verpflichtet das DOJ, «Informationen zur Identifizierung von Personen zu sammeln, zu speichern und zu verbreiten» und solche Informationen mit Bundes-, bundesstaatlichen und lokalen Behörden zu teilen. Der Umgang mit personenbezogenen Daten innerhalb von Bundesdatenbanken (einschliesslich Datensicherheit, Zugriffskontrollen und Zweckbindung) werden in 5 U.S.C. § 552a (Privacy Act of 1974) sowie speziell für kriminalitätsbezogene Informationen in Federal Regulations 28 CFR Part 20 festgelegt.

Neben dem NCIC bestehen z. B. die Criminal Justice Information Services (CJIS) oder das Integrated Automated Fingerprint Identification System (IAFIS), ein vom FBI betriebenes, landesweites, automatisiertes Fingerabdruck- und Strafregistersystem. Lokale, gliedstaatliche und bundesweite Behörden füttern das System auf freiwilliger Basis. Strafverfolgungsbehörden können eine Suche in IAFIS beantragen. Das «Need-to-Know»-Prinzip gilt ebenso.

Nach den 9/11-Anschlägen wurden die Gefässe der Fusion Centers und der Joint Terrorism Task Forces (JTTFs) ins Leben gerufen, um den Informationsaustausch zwischen Bundesbehörden wie dem FBI, dem DHS, dem DOJ sowie staatlichen und kommunalen Polizeibehörden zu verbessern. Die gesetzliche Grundlage für Fusion Centers ist 6 USC 124h (Department of Homeland Security State, Local, and Regional Fusion Center Initiative). Diese stehen unter Leitung der Gliedstaaten und dienen mehrheitlich dem Austausch auf gliedstaatlicher und kommunaler Ebene, mit dem Ziel, Informationen und Ressourcen verschiedener Stellen in den jeweiligen Untersuchungen zusammenzuführen.

Anfragen zwischen Bundesbehörden werden über formelle Amtshilfeverfahren behandelt (Information Sharing Agreements, ISA). Daten dürfen nur zu dem Zweck weitergegeben werden, zu dem sie erhoben wurden. Behörden behalten meist die Hoheit über ihre Daten.

Die Gliedstaaten und lokale Polizeibehörden haben ebenso Zugriff auf die Informationen aus dem NCIC. Ergänzt wird dieses durch das National Law Enforcement Telecommunication System (NLETS). Im Gegensatz zu Datenbanken wie dem NCIC ist NLETS kein zentrales Archiv, sondern ein sicheres Kommunikationsnetzwerk, das Anfragen zwischen autorisierten Stellen vermittelt. Der Fokus liegt auf dem Informationsaustausch zwischen den Gliedstaaten sowie zwischen den Gliedstaaten und Bundes-

behörden, insbesondere dem FBI. Die eigentlichen Daten verbleiben stets bei den jeweiligen Ursprungsbehörden, wie etwa den Department of Motor Vehicles (DMV) oder den gliedstaatlichen Polizeikörpers. Zu den über NLETS übermittelten Inhalten zählen unter anderem Fahrzeugregistrierungs- und Führerscheindaten, Informationen zur Vorstrafengeschichte, Interpol-Daten sowie frei formulierte Mitteilungen zwischen Strafverfolgungsbehörden. Die rechtliche Grundlage für das National Law Enforcement Telecommunications System (NLETS) unterscheidet sich von der des NCIC. NLETS ist keine staatliche Behörde, sondern eine private, gemeinnützige Organisation. Kein Bundesgesetz verpflichtet Gliedstaaten zum Datenaustausch untereinander, der Datenaustausch ist freiwillig.

Auf Ebene der Counties besteht kein einheitlicher oder vollständiger Datenzugang. Formelle Amtshilfeverfahren zwischen lokalen Polizeidienststellen und Sheriff's Offices kommen dort vor, wo keine direkte Systemanbindung besteht, insb. bei kleinen Polizeidienststellen, bei besonders sensiblen Informationen oder wenn Daten nicht in den nationalen Systemen enthalten sind (z.B. lokale Einsatzprotokolle). Die Anfragen laufen dann über formalisierte Anfragen ab («request for information»). Die IT-Infrastruktur und die Kooperationspraxis sind dabei äusserst uneinheitlich – sie reichen von hochentwickelten digitalen Systemen bis hin zu Papierakten und Faxkommunikation.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass vor allem das NCIC bundesgesetzlich geregelt ist, mit der Vorgabe, dass das DOJ bzw. das FBI eine zentrale Datenbank zum behördenübergreifenden Informationsaustausch betreiben muss. Ergänzend bestehen verschiedene Strukturen für den gezielten Informationsaustausch in konkreten Ermittlungen, etwa über Fusion Centers oder Joint Terrorism Task Forces, die Behörden auf Bundes-, Gliedstaaten- und lokaler Ebene zusammenbringen. Daneben existieren auch freiwillige, von den Gliedstaaten getragene Initiativen wie NLETS, die den Austausch untereinander sowie mit Bundesstellen ermöglichen. Insgesamt zeigt sich ein fragmentiertes System, in dem der Zugang zu Informationen, technische Standards und Kooperationsformen dezentral organisiert und stark unterschiedlich ausgeprägt sind.

2.6 Australien

Die Australische Bundespolizei (Australian Federal Police, AFP) hat die Aufgabe, die Interessen des Commonwealth zu schützen und polizeiliche Funktionen im australischen Hauptstadtterritorium (Australian Capital Territory, ACT) auszuüben. Die gesetzliche Grundlage stellt das australische Bundespolizeigesetz 1979 (Australian Federal Police Act 1979) dar, das auch die Aufgaben der AFP definiert.¹¹ Die AFP arbeitet mit den Polizeikräften der Bundesstaaten und Territorien zusammen, um Straftaten zu untersuchen und zu verfolgen, die einen bundesstaatlichen Bezug haben oder nationale Interessen betreffen. Das bedeutet, dass die AFP mit den örtlichen Strafverfolgungsbehörden bei Fällen kooperieren kann, die das Commonwealth-Gesetz, nationale Inte-

¹¹ Abrufbar unter <https://www.legislation.gov.au/C2004A02068/latest/text>.

ressen oder grenzüberschreitende Themen betreffen. Die AFP kann aber mit der Polizei der Bundesstaaten auch zusammenarbeiten, wenn kein sogenannter föderaler Aspekt vorliegt. Bundesbeamte sind ausserdem in jedem australischen Bundesstaat und Territorium stationiert.

Die Australische Kriminalpolizeiliche Ermittlungsbehörde (Australian criminal intelligence commission, ACIC)¹² bietet verschiedene Dienstleistungen für die AFP sowie die Polizeikräfte der Bundesstaaten an: Das Nationale kriminalpolizeiliche Informationssystem (National Criminal Intelligence System, NCIS) versorgt Strafverfolgungsbehörden mit grenzüberschreitenden Informationen, um kriminelle Aktivitäten zu bekämpfen und zu verhindern. Es vernetzt Daten australischer Strafverfolgungsbehörden und bietet einen sicheren Zugang zu einer nationalen Übersicht polizeilicher Informationen und kriminalpolizeilicher Erkenntnisse.

In diesem Rahmen gibt es mehrere Plattformen, auf welchen Daten zwischen föderalen und bundesstaatlichen Polizeibehörden ausgetauscht werden: die Frontline services, die Protection services und die Biometric and forensic services. Die Frontline services unterstützen die über 71'000 Strafverfolgungsbeamten bei der Verbrechensbekämpfung und im Tagesgeschäft durch den Zugang zu Polizeisystemen. Diese Systeme ermöglichen es den Polizeibehörden, schnell auf wichtige polizeiliche Informationen über Personen, Fahrzeuge, Schusswaffen und Ballistik zuzugreifen und diese untereinander auszutauschen.¹³ Die Protection services sind Kinderschutzsysteme, die die Polizei, um Straftäter, die gegen Kinder vorgehen, zu identifizieren und zu verfolgen und so gefährdete Kinder zu schützen.¹⁴ Die Biometric and forensic services der ACIC schliesslich bieten umfassende Lösungen für den Informationsaustausch zwischen den australischen Strafverfolgungsbehörden; sie verschaffen der australischen Polizei effektive, effiziente und leistungsstarke nationale Ermittlungsmöglichkeiten, die über die Grenzen der Bundesstaaten und Territorien hinausreichen.¹⁵

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die polizeilichen Zuständigkeiten nach heutigem Recht

Der Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes und der Sicherheit des Landes ist eines der zentralen Staatsziele der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Art. 2 Abs. 1 BV).¹⁶ Zur Umsetzung aufgerufen sind der Bund und die Kantone. Diese haben nach Artikel 57 Absatz 1 BV im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes

¹² <https://www.acic.gov.au/>.

¹³ <https://www.acic.gov.au/frontline-services>.

¹⁴ <https://www.acic.gov.au/services/protection-services>.

¹⁵ <https://www.acic.gov.au/biometric-and-forensic-services>.

¹⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101

und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Diese Bestimmung erteilt einen verpflichtenden Auftrag an den Bund und die Kantone, dessen Umsetzung zu koordinieren ist (Art. 57 Abs. 2 BV), verweist für dessen Erfüllung aber auf die bestehenden Kompetenzen von Bund und Kantonen. Aus ihr kann also keine generelle Bundeskompetenz für die Regelung von polizeilichen Aufgaben abgeleitet werden.¹⁷

Die Polizeihochheit liegt bei den Kantonen.¹⁸ Doch auch der Bund hat zur Wahrung der Sicherheit verschiedene Kompetenzen im polizeilichen Bereich: Der Bund ist dafür zuständig, im Innern und im Äusseren die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen. Diese sogenannte inhärente Kompetenz des Bundes ist im Bestand des gesamtschweizerischen Gemeinwesens als solchem begründet.¹⁹ In diesem Bereich ist der Bund auch zur Regelung der Datenabfrage zuständig.

Unter dem geltenden Verfassungsrecht kann der Bund aufgrund seiner umfassenden Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV) sodann internationale polizeiliche Datenabfragen regeln. Soweit dies die Polizeihochheit der Kantone berührt, hat sich der Bund indes Zurückhaltung aufzuerlegen und die Kantone einzubeziehen (Art. 54 Abs. 3 und Art. 55 BV).²⁰

Der Bund ist für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts zuständig (Art. 123 Abs. 1 BV). Diese Zuständigkeit umfasst unter anderem die Kompetenz des Bundesgesetzgebers, jene Vorkehrungen und Verfahrensschritte zu regeln, die erforderlich sind, um die Richtigkeit eines Verdachts zu überprüfen, ob eine strafbare Handlung begangen worden sei und gegebenenfalls eine Straftat zu beurteilen. Dies schliesst die Kompetenz ein, den Austausch gerichtspolizeilicher Daten,²¹ d.h. polizeilicher Daten im Rahmen von Strafverfahren, für den Bund und die Kantone umfassend zu regeln. Die Regelung der Mittel zur Verhinderung von Straftaten und zur Feststellung ihrer allfälligen Begehung beschlägt dagegen das Sicherheits- und Kriminalpolizeirecht, zu dessen Erlass grundsätzlich die Kantone zuständig sind.²²

¹⁷ Bericht Malama (Anm. 1), S. 4486. – Die Bundesverfassung von 1874 (aBV) erhielt keine Art. 57 BV entsprechende Bestimmung; die Aufnahme einer Bestimmung über die Sicherheit in den Kompetenzteil der BV geht auf einen Vorschlag des Bundesrates zurück, der die Organkompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat (Art. 85 Ziff. 7 u. 102 Ziff. 10 aBV) nachführen wollte, während die Bestimmung über die Koordination auf den Wunsch der Kantone zurückgeht; eine Schaffung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes wurde aber nicht bezweckt; s. Müller/Mohler, Kommentar zu Art. 57 BV (Anm. 1), Rz. 1 u. 4 sowie 26 u. 31, m. w. Hirw.; Olivier Bleicker, Kommentar zu Art. 57 BV, in: Vincent Martenet / Jacques Dubey (Hrsg.), *Constitution fédérale (Commentaire romand)*, Basel 2021, Rz. 1 f.; Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Rz. 2; Baumann (Anm. 1), S. 476; Jean-François Aubert, Kommentar zu Art. 57 BV, in: Jean-François Aubert / Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003, Rz. 1 f. u. 5.

¹⁸ BGE 140 I 353, S. 359 f. E. 5.1; 117 Ia 202, S. 216; Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 Band I S. 236 f. zu Art. 53; Bericht Malama (Anm. 1), S. 4479 f. m. w. Hirw.; für die Lehre statt vieler Biaggini (Anm. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Art. 57 N 5.

¹⁹ BGE 117 Ia 202, S. 211 f. E. 4a; Botschaft vom 17. August 2005 Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen), BBl 2005 5613, S. 5637; Bericht Malama (Anm. 1), S. 4487; für die Entwicklung der Praxis des Bundesrates s. Bleicker, Kommentar zu Art. 57 BV (Anm. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Rz. 56 ff.

²⁰ S. dazu das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1); Bericht Malama (Anm. 1), S. 4488; Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010 in Erfüllung des Postulats 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. Oktober 2007 und des Postulats 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. November 2008, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, BBl 2010 2263, S. 2275 f.; Müller/Mohler, Kommentar zu Art. 57 BV (Anm. 1), Rz. 17 u. 38.

²¹ Zur Terminologie s. unten, Ziff. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** – Müller/Mohler, Kommentar zu Art. 57 BV (Anm. 1), Rz. 41 ff.

²² BGE 140 I 353, S. 360 E. 5.1, S. 353 E. 5.5.1; Stellungnahme des Bundesrats vom 23. Mai 2012 zum Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 3. Februar 2012 zur Parlamentarischen Initiative «Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die

Für die Erfüllung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bereich der Vorermittlungen ist der Bund zuständig, wenn es um Kriminalität geht, die der Gesetzgeber gestützt auf Artikel 123 Absatz 2 BV der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt hat. In diesem Rahmen ist der Bund auch kompetent, die polizeiliche Datenabfrage zu regeln.

Sicherheitspolizeiliche Zuständigkeiten des Bundes sind implizit enthalten in verschiedenen Sachkompetenzen des Bundes, insbesondere in den Bereichen Schienen- (Art. 87 BV), Strassenverkehr (Art. 82 BV), Luftfahrt (Art. 87 BV) und Zoll (Art. 133 BV).²³

Für sicherheits-, verwaltungs- und kriminalpolizeiliche Daten, die gestützt auf kantonales Recht bearbeitet werden, fehlt hingegen wie erwähnt eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

3.2 Die beantragte Neuregelung

Die Neuregelung sieht eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Abfrage polizeilicher Daten vor. Die Kantone arbeiten gegenwärtig an einem Konkordat zur Regelung der Datenabfrage. Weil die entsprechenden Arbeiten noch viel Zeit in Anspruch nehmen könnten und ungewiss ist, ob sich alle Kantone dem Konkordat anschliessen, erscheint die von der Motion der SiK-N verlangte Bundeskompetenz als die geeignetere Lösung. Weil eine einheitliche Regelung für die ganze Schweiz notwendig ist, um die polizeiliche Abfrageplattform zu verwirklichen, ist eine Bundeskompetenz auch unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips (Art 5a BV) angezeigt.

Mit der Teilrevision des BPI sollen die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der polizeilichen Abfrageplattform geschaffen werden. Es handelt sich dabei um die technische Umsetzung der in der Motion 18.3592 geforderten Abfrageplattform, die es den Nutzungsberechtigten ermöglichen soll, die angeschlossenen polizeilichen Informationssysteme mittels einer einzigen Abfrage abzurufen und so die Effizienz der polizeilichen Arbeit zu steigern. Die polizeiliche Abfrageplattform soll in den Artikeln 17c – 17e geregelt werden. Artikel 17c soll die polizeiliche Abfrageplattform allgemein umschreiben, Artikel 17d ausführen, zu welchen Zwecken sie von welchen Behörden wie genutzt werden darf und Artikel 17e die Daten aufführen, die abgefragt werden dürfen.

Ferner soll der polizeiliche Informationssystem-Verbund (Art. 9 BPI), der nach geltendem BPI das NES mit den Systemen zur Polizeikooperation und der Personenidentifi-

verdeckte Ermittlung», BBl 2012 5609, S. 5611 m. Hinw.; auch die Fahndungsinstrumente finden sich im kantonalen Polizei- und Verwaltungsrecht, s. Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1085, S. 1221; vgl. dagegen BGer 1C_63/2023 vom 17. Oktober 2024, Polizeigesetz Luzern, E. 3.5.3.

²³ S. Bericht Malama (Anm. 1), S. 4487; Müller/Mohler, Kommentar zu Art. 57 BV (Anm. 1), Rz. 45 ff.; Bleicker, Kommentar zu Art. 57 BV (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), Rz. 26 ff.; s. a. Aubert (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), Kommentar zu Art. 57 BV, Rz. 4.

kation verbindet, um weitere Informationssysteme ergänzt werden. Informationssysteme, die für die tägliche polizeiliche Arbeit zentral sind, wie beispielsweise RIPOL, sind aktuell im polizeilichen Informationsverbund nicht enthalten. Dies ist ineffizient und führt dazu, dass RIPOL wie auch der Nationale Polizeiindex (Art. 17 BPI) und die Geschäfts- und Aktenverwaltungssysteme von fedpol von den Zugriffsberechtigten je einzeln abgefragt werden müssen. Zudem besteht das Risiko, dass es unter Zeitdruck zu fehlerhaften Eingaben und damit fehlerhaften Ergebnissen kommt.

3.3 Umsetzungsfragen

Neben der durch Artikel 57 Absatz 3 vorgeschlagenen neuen Bundeskompetenz zur Regelung der polizeilichen Datenabfrage muss für die Einführung von POLAP das BPI revidiert werden. Darin sind auch die Bestimmungen zur Umsetzung des Informationsaustausches mittels POLAP enthalten. Ob dieser Informationsaustausch umgesetzt werden kann, ist von der Zustimmung von Volk und Ständen zur Verfassungsanpassung abhängig. Dies betrifft im BPI jedoch lediglich Artikel 17d Absatz 5.

Die restlichen Bestimmungen sollen bereits zu einem früheren Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden. Sie sind wie bereits im geltenden Recht auf Verordnungsstufe zu konkretisieren. Sicherlich auf Anpassungsbedarf zu prüfen sind: Die NES-Verordnung (SR 360.2), die IPAS-Verordnung (SR 361.2), die RIPOL-Verordnung (SR 361.0) und die N-SIS-Verordnung (SR 362.0). Weiter soll zu einem späteren Zeitpunkt, wenn alle Kantone an die polizeiliche Abfrageplattform angeschlossen sind, der Nationale Polizeiindex abgeschaltet, Artikel 17 BPI und folglich die Verordnung über den Nationalen Polizeiindex (SR 361.4) aufgehoben werden.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Ergänzung von Artikel 57 BV

Die neue Bundeskompetenz soll als neuer Absatz 3 in Artikel 57 BV eingefügt werden, der die Sicherheit regelt. Damit kann klar abgebildet werden, dass Artikel 57 drei verschiedene Regelungsinhalte aufweist:²⁴ Der erste, bereits bestehende Absatz verpflichtet den Bund und die Kantone zur Wahrung der Sicherheit in ihrem Zuständigkeitsbereich. Der zweite, ebenfalls bereits bestehende Absatz verpflichtet den Bund und die Kantone zur Koordination ihrer diesbezüglichen Anstrengungen. Der dritte, neu zu schaffende Absatz schliesslich erteilt dem Bund eine neue Zuständigkeit, nämlich die Kompetenz zur Regelung des Austauschs von polizeilichen Daten. Eine Einordnung der Norm in der Bestimmung zum Strafrecht (Art. 123 BV) wäre systematisch unpassend, da die von der Kompetenz erfassten polizeilichen Daten über den Bereich des Strafrechts hinausreichen.

²⁴ Dies entspricht dem legistischen Ikonizitätsprinzip; s. Stefan Höfler, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Sprachwissenschaft, in: Felix Uhlmann / Stefan Höfler (Hrsg.), Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung. 16. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich / St. Gallen 2018, S. 51.

Mit der Formulierung «der Bund kann Vorschriften erlassen» erhält der Bund eine umfassende, fakultative, konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Die Kann-Formulierung erlaubt es, auf kantonale Anliegen Rücksicht zu nehmen, insbesondere auch auf die gegenwärtigen Arbeiten der Kantone an einer Konkordatslösung.²⁵

Die Gesetzgebungskompetenz umfasst die Regelung der «Bekanntgabe von Daten im Bereich der inneren Sicherheit».

Die «Bekanntgabe von Daten» beinhaltet das Übermitteln oder Zugänglichmachen von Daten (vgl. Art. 5 Bst. e DSG).²⁶ Die Zuständigkeit zur Regelung der Bekanntgabe ermächtigt den Bund, Vorschriften zu erlassen, damit die erforderlichen Daten von der zuständigen Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgabe abgefragt oder zur Verfügung gestellt werden können.

Mit der Formulierung «Bekanntgabe von Daten im Bereich der inneren Sicherheit» wird (anders als mit der Wendung «polizeilicher Datenaustausch», die in den beiden oben, in Ziff. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** erwähnten Motionen verwendet wird) deutlich, für welche Daten der Austausch geregelt werden soll. Daten im Bereich der inneren Sicherheit sind Daten über sicherheits-, verwaltungs-, kriminal- und gerichtspolizeilich relevante Vorgänge.²⁷

Die Sicherheitspolizei beinhaltet die in den allgemeinen Polizeigesetzen geregelte Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung. Sie zielt auf die Verhinderung und Abwehr konkreter Gefahren (z.B. Schutz einer Kundgebung, Auflösung eines gewalttätigen Fanumzugs, Einschreiten gegen Nachtruhestörung, Personenschutz).

Die Verwaltungspolizei zielt auf die Abwehr von Gefährdungen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Sie handelt mit verwaltungsrechtlichen Mitteln wie Bewilligungen und sonstigen Verfügungen. Zu den verwaltungspolizeilichen Aufgaben mit engem Bezug zur inneren Sicherheit gehören etwa die Erteilung eines Waffenerwerbsscheins, die Beschlagnahmung von Gewaltpropagandamaterial oder Melde- und Gesprächsteilnahmepflichten gegenüber terroristischen Gefährdern. Die Verwaltungspolizei umfasst aber auch gewerbepolizeiliche Tätigkeiten, die nicht von den Polizeibehörden im engeren Sinn, also der Gemeinde-, Kantons- oder Bundeskriminalpolizei, sondern von den sachlich zuständigen Behörden wie Baubehörden, Gesundheitsäm-

²⁵ S. dazu oben, Ziff. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**; vgl. Biaggini (Anm. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Art. 123 N 6.

²⁶ Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; SR 235.1).

²⁷ Zur Terminologie vgl. den erläuternden Bericht des fedpol zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG) vom November 2009, S. 19 f. sowie den Bericht Malama (Anm. 1), S. 4503 ff.; Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom 7. März 1994, BBl 1994 III 1127, 1137 ff.; für die Lehre statt vieler Biaggini (Anm. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Art. 57 N 4., m. w. Hinw.

tern oder Lebensmittelinspektoraten erfüllt werden. Diese gewerbepolizeilichen Tätigkeiten ohne Bezug zur inneren Sicherheit werden von der neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht erfasst.

Als kriminalpolizeilich wird die polizeiliche Tätigkeit im Vorfeld eines Tatverdachts bezeichnet, die auf das Erkennen und Bekämpfen von Straftaten gerichtet ist, als gerichtspolizeilich die Tätigkeit zur Erkennung, Aufklärung und Verfolgung bereits begangener Straftaten nach den Regeln der Strafprozessordnung; teilweise werden die Begriffe Kriminalpolizei und Gerichtspolizei auch als Synonyme verwendet, wobei sich grundsätzlich aber kriminalpolizeiliche Aufgaben auf Vorermittlungen vor der Eröffnung eines Strafverfahrens beziehen, während gerichtspolizeiliche Aufgaben die Ermittlungen nach Eröffnung eines Strafverfahrens umfassen.

4.2 Anpassungen im BPI

Titel

Das geltende BPI regelt nicht nur Informationssysteme des Bundes, sondern erwähnt auch die Schengen-Dublin-Systeme. Der «Nationale Teil des Schengener Informationssystems» nach Artikel 16 BPI stellt ein von fedpol betriebenes, eigenständiges nationales Informationssystem für die Speicherung von SIS-Daten dar. Demgegenüber handelt es sich bei den Informationssystemen, die der Herstellung der Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei dienen und die als Schengen-Weiterentwicklung in den Artikeln 16a (Gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten), 16b (Europäisches Suchportal) und 16c (Detektor für Mehrfachidentitäten) ins schweizerische Recht umgesetzt wurden (siehe die Verordnungen [EU] 2019/817 und [EU] 2019/818), nicht um durch den Bund betriebene Informationssysteme. Diese Informationssysteme und Datenbearbeitungen werden von der Europäischen Agentur für grosse IT-Systeme (eu-LISA) betrieben und verwaltet. Da zudem neu in den Artikeln 17c ff die «polizeiliche Abfrageplattform» geregelt wird, bei der es sich auch nicht um ein Informationssystem des Bundes handelt, soll die Passage «des Bundes» aus dem Titel des Gesetzes entfernt werden. Neu soll das Gesetz «Bundesgesetz über polizeiliche Informationssysteme» heissen.

Ingress

Die Motion 23.4311 der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates «Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches» ist am 12. Juni 2024 an den Bundesrat überwiesen worden. Damit hat dieser den Auftrag, «dem Parlament eine Revision der Bundesverfassung zu unterbreiten, mit welcher dem Bund die Kompetenz eingeräumt wird, die Abfrage polizeilicher Daten unter den Kantonen sowie zwischen dem Bund und den Kantonen zu regeln». Die dazu nötige Gesetzgebungskompetenz des Bundes soll diesem in Artikel 57 der Bundesverfassung in einem neuen Absatz 3 übertragen werden. Entsprechend ist Artikel 57 Absatz 3 der Bundesverfassung neu im Ingress aufzuführen.

Art. 2

Durch die Neugliederung und das Verschieben von Art. 17 und 18 BPI in die Artikel 15a und 15b kann Artikel 2 vereinfacht werden. Zudem wird die polizeiliche Abfrageplattform im neuen Buchstabe c ergänzt.

Art. 3

Artikel 3 wird im ersten Satzteil von Absatz 1 mit der polizeilichen Abfrageplattform ergänzt, da auch diese von den geregelten Grundsätzen erfasst sein soll. Da die polizeiliche Abfrageplattform einen Datenzugang im Abrufverfahren zulässt, wird das Abrufverfahren in Absatz 2 ergänzt. Neben den Informationssystemen, die der Bund führt, erteilen die an der polizeilichen Abfrageplattform beteiligten Kantone den berechtigten Nutzern entsprechende Zugriffe auf ihre polizeilichen Informationssysteme.

Art. 6 Abs. 6

Der vorliegende Absatz regelt das auf die Aufbewahrungsdauer, Löschung, Archivierung und Vernichtung der in der polizeilichen Abfrageplattform abrufbaren Daten anwendbare Recht. Da die polizeiliche Abfrageplattform bloss eine standardisierte Darstellung der Informationen aus den angeschlossenen Quellsystemen liefert, aber selbst keine Daten enthält, können die Daten nur im jeweiligen Quellsystem aufbewahrt, gelöscht, archiviert und vernichtet werden. Deshalb bestimmt das auf das angeschlossene Quellsystem anwendbare Recht des Bundes oder der Kantone die Aufbewahrungsdauer, Löschung, Archivierung und Vernichtung der darin enthaltenen Daten. Auf Bundesebene bleibt nebst dem für das angeschlossene Quellsystem anwendbare Recht die Anbieterpflicht gemäss Archivierungsgesetz²⁸ vorbehalten.

Art. 7

Abs. 1

Weil in der polizeilichen Abfrageplattform auch Daten der Kantone abgerufen werden können, soll präzisiert werden, dass nur für Auskunftsgesuche zu Bundesdaten das Datenschutzgesetz gilt. Auskunftsgesuche zu kantonalen Daten richten sich weiterhin nach kantonalem Recht.

Abs. 2

Aus dem gleichen, in den Erläuterungen zu Absatz 1 genannten Grund ist zu präzisieren, dass fedpol nur Auskünfte über die Informationssysteme erteilt, die es selbst betreibt. Nach geltendem Recht muss eine Person, die darüber Auskunft wünscht, ob eine Polizeibehörde Daten über sie bearbeitet, diese direkt anfragen. Dies kann in Einzelfällen dazu führen, dass eine Person in 26 Kantonen Auskunftsgesuche stellen muss und zusätzlich allenfalls auch noch bei Stadt- oder Gemeindepolizeien sowie weiteren Behörden, um eine vollständige Übersicht zu erhalten.

²⁸ Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA), SR 152.1

Auf Wunsch des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) soll fedpol der Bevölkerung deshalb als zentrale Anlaufstelle für Auskünfte über Daten, die mittels der polizeilichen Abfrageplattform abgerufen werden können, zur Verfügung stehen. fedpol soll die Anfrage an sämtliche abfrageberechtigten Stellen weiterleiten, deren Auskünfte sammeln und den anfragenden Personen zur Verfügung stellen. Das Auskunftsrecht bei den betroffenen Kantonen richtet sich dabei nach dem jeweils anwendbaren kantonalen Recht. Direkte Auskunftersuchen bei den kantonalen Stellen sind nach wie vor ebenfalls möglich. Es handelt sich somit um eine Dienstleistung, bei der fedpol als «Guichet unique» funktioniert. Dies vereinfacht zwar die Ausübung des Auskunftsrechts beträchtlich. Zur Verwirklichung dieser Lösung müssten aber zusätzliche Stellen geschaffen werden (s. dazu die Ausführungen in Ziff. 5.1.).

Hierbei handelt es sich um eine erweiterte Dienstleistung zugunsten der gesuchstellenden Personen, die mit einer einzigen Anfrage, Auskunft bei zahlreichen Behörden einholen können. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Zahl der Auskunftsgesuche erheblich zunehmen wird. Dies wird letztlich nicht nur zu einem Mehraufwand bei fedpol, sondern auch bei den auskunftspflichtigen Kantonen führen, da die zentralisierte Anlaufstelle zur Einreichung eines Auskunftsgesuches für eine Vielzahl von Systemen an Attraktivität gewinnt. Obwohl dies entsprechend zu einer Kostensteigerung führt, verbessert es die datenschutzrechtlichen Auskunftsrechte der Auskunftsberechtigten.

Abs. 5

Die Abfrageplattform ermöglicht es, direkt Abfragen aus unterschiedlichen Jurisdiktionen (Bund und Kantone) zu tätigen. Die Absätze 5 und 6 dienen der Klarstellung des ohnehin gültigen Grundsatzes, wonach auf die Datenbearbeitung das Recht anwendbar ist, das für die Informationssysteme gilt, die an der Plattform angeschlossen sind. Eine Abfrage über die Abfrageplattform führt also nicht dazu, dass bei einem Zugriff auf ein kantonales Informationssystem nunmehr das Datenschutzrecht des Bundes Anwendung findet.

Abs. 6

fedpol betreibt Informationssysteme, die auch von kantonalen Polizeien für das Erfüllen von kantonalen Aufgaben genutzt werden. Derzeit ist dies primär beim Nationalen Ermittlungssystem (NES) der Fall. Es ist aber durchaus möglich, dass fedpol in Zukunft noch weitere Informationssysteme so betreiben wird, dass sie auch von kantonalen Behörden für das Erfüllen von kantonalen Aufgaben genutzt werden können. Deshalb hält dieser Absatz fest, dass das Auskunftsrecht für Daten, die nach kantonalem Recht bearbeitet werden, sich auch nach dem anwendbaren kantonalen Recht richtet. So ist klargestellt, dass fedpol in diesen Fällen keine Auskunft erteilen kann.

Art. 9 Gegenstand

Neu soll der Polizeiliche Informationssystem-Verbund nicht mehr auf die Verbindung der Informationssysteme nach den Artikeln 10 – 14 BPI begrenzt bleiben. Rechtlich soll die Möglichkeit geschaffen werden, einen umfassenderen Verbund von Informationssystemen zu schaffen. So sollen auch RIPOL nach Artikel 15 BPI, der Nationale Polizeiindex nach Artikel 15a BPI sowie die Geschäfts- und Aktenverwaltungssysteme von

fedpol nach Artikel 15b BPI in den Verbund aufgenommen werden können. Zugriff im Abrufverfahren werden aber auch weiterhin jeweils nur die Behörden und Stellen haben, für welche die erwähnten Gesetzesartikel (10 – 15b) einen Zugriff im Abrufverfahren vorsehen.

Zusätzlich soll der Polizeiliche Informationssystem-Verbund auch um weitere Informationssysteme des Bundes mit Bezug zur inneren Sicherheit, die in anderen Gesetzen geregelt sind, erweitert werden dürfen. Zu denken ist dabei insbesondere an Informationssysteme, für die das Staatssekretariat für Migration (SEM) zuständig ist, wie auch an Systeme wie das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ), für die das Bundesamt für Strassen die Verantwortung trägt.

Bereits mit der Herstellung der Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei werden Informationssysteme und Datenbearbeitungen von fedpol und dem SEM mittels einer Abfrage erschliessbar. So ermöglicht das Europäische Suchportal (ESP) nach Artikel 16b BPI, die systemübergreifende Abfrage des Einreise- und Ausreisystems (EES), des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS), des zentralen Visa-Informationssystems (C-VIS) der zentralen Fingerabdruckdatenbank der EU in Asylangelegenheiten (Eurodac), des Schengener Informationssystems (SIS) sowie von Datenbanken von INTERPOL und Europol.

Mit der technischen Verbindung von Informationssystemen wird das Auffinden von Informationen erheblich vereinfacht. Das macht die Abfragen effizienter und schont Ressourcen bei den jeweils dafür zuständigen Behörden, weil die Abfrage nur in einem System erfolgt. Damit ergeben sich auch Vorteile für die Richtigkeit der Ergebnisse. So verkleinert sich bei einer einmaligen Eingabe von Personendaten verglichen mit mehrfachen Eingaben das Risiko von Tippfehlern und der dadurch entstehenden Abfrage von falschen Personendaten deutlich. Insbesondere bei Vornamen und Namen in Sprachen, die nicht das lateinische Alphabet verwenden, können sich Unklarheiten bei der Transkription ergeben, bzw. sich Fehler einschleichen. Es rechtfertigt sich damit, auch «nationale» Informationssysteme für die unterschiedliche Bundesbehörden zuständig sind, miteinander zu verbinden und damit für die berechtigten Behörden und Stellen mittels einer Abfrage abrufbar zu machen.

Mit der Anpassung der Formulierung zu «mit einer einzigen Abfrage konsultieren können» wird zudem klargestellt, dass es sich dabei nicht um eine «Index-Abfrage» im Sinne des «Nationalen Polizeiindexes» nach Artikel 17 BPI handelt, bei der lediglich abgefragt werden kann, ob eine Person in einem Informationssystem verzeichnet ist. Personen, die auf den Polizeilichen Informationssystem-Verbund zugriffsberechtigt sind, können direkt auf die Quellsysteme und die darin enthaltenen Daten zugreifen. Dies galt zwar bereits nach geltendem Recht, war aber aufgrund der unglücklich gewählten Formulierung nicht klar.

Art. 10 Abs. 4 Bst. a-^{ter}

Die aktuell erwähnten Einheiten «Abteilungen Einsatz und Fahndung» sowie «Sektion Polizeisysteme der Hauptabteilung Dienste» existieren bei fedpol schon seit längerer Zeit nicht mehr. Die Formulierung der Zugriffsberechtigungen auf das «System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes» als Teil des «Nationalen

Ermittlungssysteme, NES» sind deswegen anzupassen. Das NES fasst die Informationssysteme nach den Artikeln 10, 11 («System Bundesdelikte») und 13 («System zur Unterstützung der Ermittlungen der Kantone im Bereich ihrer Strafverfolgungskompetenzen») zusammen (vgl. dazu die Umsetzung der Art. 10, 11 und 13 BPI in der NES-Verordnung [SR 360.1]).

Ergänzt werden Zugriffsberechtigungen im Abrufverfahren auf das «System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes» als Teil von NES für den Direktionsbereich Bundessicherheitsdienst (BSD) von fedpol, der Aufgaben zum Schutz von Bundesbehörden, völkerrechtlich geschützten Personen, ständigen diplomatischen Missionen, konsularischen Posten und internationalen Organisationen wahrnimmt. Es ist wichtig, dass das mit dem Schutz von Personen und Gebäuden betraute Personal des BSD, Kenntnis davon hat, ob eine drohende Person bereits in ein gerichtspolizeiliches Verfahren involviert ist. Damit kann eine bessere Beurteilung darüber gemacht werden, ob von ihr eine konkrete Gefahr ausgeht und ob und welche Massnahmen zu treffen sind. Weiter muss das für die Polizeikooperation tätige Personal bei fedpol, das dem Direktionsbereich Internationale Polizeikooperation (IPK) angehört, im Falle einer Anfrage aus dem Ausland wissen, dass bspw. eine Person oder Sache im Zusammenhang mit einem gerichtspolizeilichen Verfahren steht. Nur so können der anfragenden Behörde aus dem In- oder Ausland korrekte Informationen übermittelt werden. Auch die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) von fedpol benötigt für ihre Aufgabenerfüllung zur Bekämpfung der Geldwäscherei einschliesslich deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung, Zugriff auf das «System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes». Die Kenntnis darüber, ob eine Person in ein gerichtspolizeiliches Verfahren involviert ist, kann für die Prüfung eines Verdachtsfalles von entscheidender Bedeutung sein. Da die Anzahl der Verdachtsmeldungen stetig zunimmt (im Jahr 2024 15'141 und im Jahr 2025 21.087 Meldungen), kann die MROS nicht amtshilfeweise vorgehen. Die MROS gehört administrativ zwar zu fedpol, nimmt ihre operativen Aufgaben nach dem Geldwäschereigesetz²⁹ aber unabhängig von fedpol wahr. Sie soll deswegen im BPI jeweils explizit auch als zugriffsberechtigte Stelle aufgeführt werden.

Art. 11

Abs. 4

Dies entspricht dem geltenden Recht. Es erfolgt lediglich eine Anpassung des Verweises.

Abs. 5 Bst. a-a^{ter}

Auch in Artikel 11, der das «System Bundesdelikte» (ebenfalls Teil des NES) regelt, sollen die bei fedpol nicht mehr bestehenden Organisationseinheiten «Abteilungen Einsatz und Fahndung» sowie «Sektion Polizeisysteme der Hauptabteilung Dienste» gestrichen werden. Es sind dies die gleichen, wie beim «System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes» nach Artikel 10 BPI. Entsprechend soll in

²⁹ SR 955.0)

Buchstabe a die gleiche Formulierung verwendet werden wie in Art. 10 Abs. 4 Bst. a (vgl. Erläuterung zum entsprechenden Art.).

Auch auf das «System Bundesdelikte» sollen zusätzliche Stellen innerhalb von fedpol Zugriffe im Abrufverfahren erhalten. Es sind dieselben, die Zugriff auf das «System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes» nach Artikel 10 BPI benötigen und es gelten die dort aufgeführten Gründe. Es sind dies der BSD, der Aufgaben zum Schutz von Bundesbehörden, völkerrechtlich geschützten Personen, ständigen diplomatischen Missionen, konsularischen Posten und internationalen Organisationen wahrnimmt, der Direktionsbereich IPK für die Polizeikooperation mit in- und ausländischen Behörden und die MROS für ihre Aufgaben zur Bekämpfung der Geldwäsche und deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung.

Art. 12

Abs. 2 Bst. c

Artikel 12 BPI regelt das «System internationale und interkantonale Polizeikooperation». Es dient der Kooperation der Polizeiorgane des Bundes mit den kantonalen und ausländischen Polizeiorganen und ermöglicht den Austausch von polizeilichen Informationen bspw. zur Suche nach Vermissten oder zur Identifizierung von unbekannten Personen.

Mit der Ergänzung von Buchstabe c soll eine Rechtsgrundlage für von fedpol eingesetzten Kollaborationsmodule für die Datenabfrage unter Behörden und Stellen des Bundes und der Kantone geschaffen werden. Diese Datenabfrage erfolgt insbesondere bei Grossanlässen oder zur präventiven sowie repressiven Fallkoordination bei denen zahlreiche Behörden des Bundes und der Kantone involviert sind. Als Grossanlass kann etwa das World Economic Forum (WEF) genannt werden. In dessen Organisation sind zahlreiche Behörden des Bundes und der Kantone involviert. Bei Grossanlässen, die häufig nur wenige Tage lang dauern, ist es wichtig, dass die mit deren Organisation und Durchführung betrauten Behörden eine rasche und flexible Datenabfrage tätigen können. Kollaborationsmodule sollen zu Schutz- und auch zu Schulungszwecken für alle durch fedpol wahrgenommenen Aufgaben verwendet werden dürfen.

Abs. 6 Bst. a^{ter}

Auch beim «System internationale und interkantonale Polizeikooperation» nach Artikel 12 BPI gilt es, die nicht mehr aktuellen Organisationsbezeichnungen zu entfernen. Ferner sollen weitere Stellen innerhalb von fedpol eine Zugriffsberechtigung im Abrufverfahren erhalten. Dies sind wie bei den Informationssystemen nach Artikel 10 und 11 BPI der BSD zum Schutz von Bundesbehörden, völkerrechtlich geschützten Personen, ständigen diplomatischen Missionen, konsularischen Posten und internationalen Organisationen, IPK für die Polizeikooperation mit in- und ausländischen Behörden und die MROS.

Art. 12a Kollaborationsplattform

Diese Plattform dient dem Informationsaustausch zwischen verschiedenen Bundes- und Kantonsbehörden, wenn eine Zusammenarbeit zwischen ihnen erforderlich ist.

Dies ist beispielsweise bei grossen politischen oder sportlichen Veranstaltungen oder in Krisensituationen der Fall.

Der neue Artikel 12a übernimmt den Wortlaut des aktuellen Artikels 10 der Verordnung über das Nationale Ermittlungssystem (NES-Verordnung).³⁰ In den letzten Jahren hat sich die in Artikel 10 der NES-Verordnung vorgesehene Kooperationsplattform nämlich erheblich weiterentwickelt, und ihre Nutzung in der Praxis hat sich als äusserst nützlich erwiesen, insbesondere in Not- oder Krisensituationen, in denen sie eine schnelle und effiziente Zusammenarbeit und Informationsübermittlung zwischen den beteiligten Behörden ermöglicht. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Plattform, sowohl hinsichtlich ihrer Grösse als auch ihrer Nutzung, ist sie als eigenständiges Informationssystem zu betrachten und nicht mehr nur als einfaches Arbeitsinstrument, das eine bessere Nutzung des nationalen Ermittlungssystems ermöglicht.

Die Tatsache, dass die Plattform als Informationssystem zu betrachten ist, bedeutet, dass sie in einem formellen Gesetz geregelt werden muss.

Wie bei anderen Informationssystemen auch, obliegt es dem Bundesrat, insbesondere die Verantwortlichkeit bei der Datenbearbeitung, den Datenkatalog, den Umfang der Zugriffsberechtigungen durch Abrufverfahren und die Aufbewahrungsdauer der Daten festzulegen (Art. 19 BPI).

Art. 14

Abs. 1 erster Satz

Das «System zur Personenidentifikation im Rahmen der Strafverfolgung und bei der Suche nach vermissten Personen» enthält Personendaten von Personen, die erkennungsdienstlich behandelt wurden. Ergänzt wird der erste Satz dieses Absatzes mit der Formulierung «und der Identifikation von Personen bei Unfällen, Naturkatastrophen und Gewalttaten», die neu explizit die Aufgaben erwähnt, die fedpol im Rahmen der «Disaster Victim Identification» (DVI, Identifizierung von Katastrophenopfern) wahrnimmt.

Abs. 3 Bst. a-a^{ter}

Wie in den vorherigen Artikeln 10, 11 und 12 aufgeführt, gilt es auch im «System zur Personenidentifikation im Rahmen der Strafverfolgung und bei der Suche nach vermissten Personen» die nicht mehr aktuellen Organisationsbezeichnungen anzupassen. Zudem sollen auch auf dieses Informationssystem der BSD, IPK und MROS für ihre jeweiligen Aufgaben einen Online-Zugriff erhalten.

Art. 15 Sachüberschrift, Abs. 1 einleitender Satzteil und Bst. o sowie Abs. 4 Bst. g, h und k^{quater}, und Abs. 5

Abs. 1 einleitender Satzteil

Im einleitenden Satzteil wird neu die Abkürzung RIPOLE für das automatisierte Personen- und Sachfahndungssystem aufgenommen.

Abs. 1 Bst. o

Wie beim automatisierten Abgleich mit AFIS-Daten (s. Art. 354 Abs. 6 StGB³¹) ist auch für einen automatisierten Abgleich der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung AFV mit RIPOLE eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich. Dies wird mit dem neuen Absatz 1 Buchstabe o verwirklicht. Damit können die kantonalen Polizeien oder Bundesbehörden einen automatisierten Abgleich der Kennzeichen von Fahrzeugen mit RIPOLE für den Zweck der AFV durchführen. Die Rechtsgrundlage für die Durchführung von entsprechenden Fahrzeugfahndungen ergibt sich aus den jeweils massgeblichen speziellen Erlassen, wie beispielsweise einem kantonalen Polizeigesetz.

Einen solchen Abgleich soll namentlich auch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BBAZG) zur Erfüllung seiner Aufgaben nach Art. 108 des Zollgesetzes vom 18. März 2005³² durchführen können. Eine entsprechende Bestimmung ist auch im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit vom 20. Juni 2025 (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG) vorgesehen (Art. 111 Abs. 1 Bst. e).³³ Die Referendumsfrist zum BAZG-VG ist am 9. Oktober 2025 unbenutzt verstrichen. Da das BAZG-VG aber noch nicht in Kraft ist, kann auf diesen Erlass im Rahmen der vorliegenden Vorlage nicht verwiesen werden. Art. 15 Abs. 1 Bst. o wird aber im späteren Gesetzgebungsverfahren gegebenenfalls anzupassen sein.

Für den Abgleich betreibt fedpol einen Web-Service, der den kantonalen Polizeien und den Bundesbehörden einen Download aller in RIPOLE enthaltenen und zur Fahndung ausgeschriebenen Fahrzeugkennzeichen ermöglicht. Diese Liste wird durch die kantonale Polizei oder die Bundesbehörde lokal automatisiert mit den Bildaufnahmen aus der AFV abgeglichen. Führt der automatisierte Abgleich zu einem Treffer, wird dieser durch die zuständigen Mitarbeitenden der kantonalen Polizeien oder der Bundesbehörde manuell geprüft. Dies ist notwendig, weil in der Schweiz die Kennzeichen nicht eindeutig sind: Kennzeichen identischen Inhaltes können für ein Motorrad, einen Personenwagen oder auch einen Lastwagen verwendet werden. Mit dem manuellen Abgleich wird sichergestellt, dass sich der Treffer tatsächlich auf das zur Fahndung ausgeschriebene Fahrzeug bezieht.

Der EDÖB hätte sich mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung eine detailliertere Bestimmung gewünscht.

³¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)

³² SR 631.0

³³ BBl 2025 2035

Abs. 4 Bst. g und h

In diesen beiden Buchstaben sollen neu die Abkürzungen für das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO; Bst. g) und für das Ausweisgesetz (AwG; Bst. h) aufgeführt werden.

Abs. 4 Bst. k^{quater}

Die MROS soll für ihre Aufgaben zur Bekämpfung der Geldwäscherei, einschliesslich deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung RIPOl abfragen dürfen. Bei der Prüfung der Verdachtsmeldungen werden sowohl der Sender als auch der oder die Empfänger einer Zahlung geprüft. Gerade für das Feststellen von Vortaten der Geldwäscherei ist es entscheidend zu wissen, ob ein Geldabsender in RIPOl zur Fahndung ausgeschrieben ist. Aufgrund der hohen Zahl von Verdachtsmeldungen, bei denen diese Überprüfung durchgeführt werden muss, ist eine Zugriffsberechtigung im Abrufverfahren für die MROS erforderlich.

Abs. 5

Mit der Umformulierung von Artikel 9 erübrigt sich eine separate Regelung der Möglichkeit RIPOl mit anderen Informationssystemen zu verbinden. Der geltende Absatz 5 kann demnach aufgehoben werden.

Art. 15a

Entspricht dem heutigen Artikel 17 BPI und wird aus systematischen Gründen verschoben, so dass die Informationssysteme vor der polizeilichen Abfrageplattform geregelt werden.

Wenn die kantonalen polizeilichen Informationssysteme an die polizeiliche Abfrageplattform angeschlossen sind, wird der von fedpol betriebene und in Artikel 17 BPI bzw. 15a VE-BPI geregelte Nationale Polizeiindex nicht mehr benötigt. Aktuell ermöglicht dieser, in Erfahrung zu bringen, ob eine Person bei einer kantonalen Polizeibehörde, bei fedpol oder bei ausländischen Polizeibehörden aktenkundig ist. Dabei ist das Ergebnis der Anfrage auf die Identität der Person, die zuständige Behörde, das Eintragungsdatum, den Eintragungsgrund und auf das Informationssystem beschränkt, aus dem die Daten stammen. Für weitere Auskünfte ist ein Amtshilfeersuchen nötig.

Mittels der polizeilichen Abfrageplattform werden alle zur Nutzung des Polizeiindex berechtigten Behörden und Stellen auch weiterhin auf alle Informationen zugreifen können, die aktuell über den Polizeiindex verfügbar sind. Damit wird Artikel 15a VE-BPI obsolet und kann zum Zeitpunkt der vollständigen Umsetzung der polizeilichen Abfrageplattform aufgehoben werden. Da der genaue Termin dafür derzeit noch nicht feststeht, soll die Aufhebung von Artikel 15a VE-BPI bereits vom Parlament beschlossen werden. Mit der Inkraftsetzung der Aufhebung der Bestimmung wird aber noch zugewartet. Der Bundesrat wird diese dann zum entsprechenden Zeitpunkt vornehmen.

In verschiedenen Gesetzen finden sich Verweise auf Artikel 17 BPI. In den entsprechenden Gesetzen ist ebenfalls bereits eine Anpassung auf Art 15a VE-BPI sowie die

spätere Aufhebung der Gesetzesbestimmung mittels weiterem Bundesbeschluss vorgesehen. Diese Anpassungen werden zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten wie die Aufhebung von Artikel 15a VE-BPI (vgl. dazu die Erläuterungen zur Änderung anderer Erlasse in Ziff. 3.2).

Art. 15b

Diese Bestimmung entspricht dem heutigen Artikel 18 BPI und wird aus systematischen Gründen verschoben, so dass die Informationssysteme vor der polizeilichen Abfrageplattform geregelt werden.

Gliederungstitel vor Art. 16

Aufgrund der Aufhebung des Gliederungstitels vor Artikel 15, ändert sich die Nummerierung und Abschnitt 3a wird zum Abschnitt 3.

Art. 16 Abs. 2 Bst. ^{bis}

Im Rahmen der letzten beiden Schengen-Evaluationen empfahl die EU der Schweiz, die Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit die kantonalen Polizeien einen Abgleich von Kennzeichen von Fahrzeugen im Rahmen der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung mit dem N-SIS machen dürfen. Wie bei Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe o geht es auch hier nur darum, den technischen Abgleich zu ermöglichen.

Gliederungstitel vor Artikel 17

Da sich ab Artikel 17c mehrere Bestimmungen mit der polizeilichen Abfrageplattform befassen, soll davor ein entsprechend lautender Gliederungstitel eingefügt werden, bzw. der bestehende Titel vor Artikel 17 soll ersetzt werden.

Artikel 17

Dieser wird nach Art. 15a verschoben und hier entsprechend aufgehoben.

Art. 17c Polizeiliche Abfrageplattform

Dieser Artikel regelt den Betrieb der polizeilichen Abfrageplattform durch fedpol für den Bund und die Kantone. Es handelt sich dabei um die Umsetzung der Motion Eichenberger 18.3592 «Nationaler polizeilicher Datenaustausch», die die Einrichtung einer nationalen Abfrageplattform verlangt, mit welcher die bestehenden kantonalen Polizeidatenbanken so verbunden werden, dass die Polizeikörpers der Kantone und die Polizeiorgane des Bundes direkt auf die polizeilichen Daten über Personen und deren Vorgänge in der gesamten Schweiz zugreifen können. Die Realisierung dieser Plattform erfolgt schrittweise und in Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen.

Die Projektumsetzung erfolgt durch die Organisation «Polizeitechnik und Informatik Schweiz» (PTI). PTI wurde vom Bund und den Kantonen eigens für die Umsetzung von IKT-Projekten wie der polizeilichen Abfrageplattform geschaffen. Die Verantwortung für den Betrieb der Plattform liegt bei fedpol. Zuständig für den technischen Betrieb ist das ISC-EJPD, das eigene interne IT-Servicezentrum des EJPD. Mit der polizeilichen Abfrageplattform stehen den zuständigen Behörden nicht mehr Daten als zuvor zur Ver-

fügung. Die Zugriffsberechtigungen werden nicht geändert. Die polizeiliche Abfrageplattform ermöglicht es aber, dass die Behörden nicht mehr mehrere Abfragen tätigen müssen, sondern mit einer einzigen Abfrage Zugriff zu den Daten erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Damit wird die Polizeiarbeit in der Schweiz erheblich vereinfacht und effizienter ausgestaltet.

Die Umsetzung der polizeilichen Abfrageplattform soll in drei Phasen erfolgen. In einem ersten Schritt wurden die Informationssysteme des Bundes und die bestehenden Informationssysteme der EU – wie zum Beispiel das Schengener Informationssystem – über die polizeiliche Abfrageplattform vernetzt. Dieser Schritt erfolgte basierend auf den bereits geltenden Gesetzesgrundlagen der einzelnen Informationssysteme, die auch die zugriffsberechtigten Stellen aufführen (z. B. Art. 16 BPI, der den nationalen Teil des Schengener Informationssystems regelt). Damit können nun die zugriffsberechtigten Stellen entsprechend ihren Aufgaben polizeiliche Daten zu Personen, Fahrzeugen und Objekten in der ganzen Schweiz abfragen. Weil die Zugriffsberechtigungen auf die Informationen in den angeschlossenen Quellsystemen durch die Abfrageplattform nicht verändert werden, werden diese wie bisher durch die Aufgabe und die Rolle der Nutzenden definiert. Die Zugriffsberechtigungen werden auch weiterhin durch die Verantwortlichen der angeschlossenen Informationssysteme vergeben und verwaltet.

In einem zweiten Schritt sollen die polizeilichen Informationssysteme der EU zur Interoperabilität angeschlossen werden. Deren Regelung findet sich in den Artikeln 16a – 16c BPI und in den Artikeln 110 – 110f des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20; siehe dazu auch die Erläuterungen zu Art. 9 BPI). Es handelt sich dabei zum Beispiel um das in Artikel 16b bzw. Artikel 110e AIG geregelte Europäische Suchportal (ESP). Dieses stellt das Pendant zur polizeilichen Abfrageplattform auf europäischer Ebene dar. Es ermöglicht die systemübergreifende Abfrage von EU-Informationssystemen.

In einem dritten und letzten Schritt sollen die kantonalen polizeilichen Informationssysteme an die polizeiliche Abfrageplattform angeschlossen werden. Mit diesem dritten Schritt, der die Schaffung einer neuen Bundeskompetenz und somit eine Verfassungsrevision notwendig macht, wird die Motion 18.3892 vollständig umgesetzt sein. Die Zugriffsberechtigungen werden auch weiterhin durch die Verantwortlichen der angeschlossenen kantonalen Informationssysteme vergeben und verwaltet.

Soweit der Verordnungsgeber gemäss Artikel 9 Absatz 2 E-BPI weitere Polizeisysteme in den polizeilichen Informationssystem-Verbund einbezieht, kann er diese nach Artikel 17c Absatz 3 E-BPI auch an die Abfrageplattform anschliessen und so nebst dem direkten Vollzugriff auf diese Systeme als Quellsysteme des Verbunds zusätzlich die Abfrage von standardisierten Auszügen aus den an die Plattform angeschlossenen Systemen anbieten. Zwingend ist dies aber nicht: Der Verordnungsgeber kann auch davon absehen, in den polizeilichen Informationssystem-Verbund aufgenommene Bundesysteme an die Plattform anzuschliessen. Sind neue Verbundsysteme ungeeignet, die vom Gesetzgeber in Artikel 17c Absatz 1 E-BPI vorgegebene Zweckbestimmung der Plattform zu unterstützen, darf sie der Verordnungsgeber nicht an die Plattform anschliessen. Diesfalls stellt die Doppelregelung in Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 17c Absatz 3 E-BPI sicher, dass die zugriffsberechtigten Personen von Bund und Kantonen

über das Login in den polizeilichen Informationsverbund direkt auf eine nicht mit der polizeilichen Abfrageplattform verbundene Quelldatenbank des Bundes zugreifen.

Abs. 1

Dies Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage dafür, dass fedpol die polizeiliche Abfrageplattform betreiben kann. Diese verknüpft Informationssysteme, die Daten mit Bezug zur inneren Sicherheit enthalten, d.h. Daten über sicherheits-, verwaltungs-, kriminal- und gerichtspolizeilich relevante Vorgänge. Die polizeiliche Abfrageplattform dient der nationalen Polizeikooperation, also dem Austausch von polizeilichen Informationen zwischen Behörden, die mit der Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben betraut sind. Der EDÖB empfiehlt, die Zweckbestimmung, wonach die polizeiliche Abfrageplattform den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone zur Polizeikooperation dient, nach Durchführung der Vernehmlassung zu präzisieren. Als Betreiber der Plattform ist fedpol dafür verantwortlich, dass diese den berechtigten Stellen technisch jederzeit zur Verfügung steht und die Informationen abgefragt werden können. fedpol erbringt diese Dienstleistung für die berechtigten Stellen des Bundes und der Kantone. Dafür besteht eine vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit zwischen fedpol und dem ISC-EJPD, das den technischen Betrieb übernimmt.

Abs. 2

In Absatz 2 wird klargestellt, dass mittels der polizeilichen Abfrageplattform direkt auf die Informationen der angeschlossenen Quellsysteme zugegriffen werden kann, wenn die entsprechenden Zugriffsberechtigungen bestehen. Die polizeiliche Abfrageplattform ermöglicht dabei nicht einen direkten Zugriff auf die Quellsysteme, sondern liefert als Suchergebnis eine standardisierte Darstellung der darin enthaltenen Informationen. Die Daten, die abgefragt werden können, sind in Artikel 17e Absatz 1 festgelegt. Die Plattform zeigt somit immer die aktuellen Daten aus den Quellsystemen an. Diese Art der Umsetzung entspricht dem Grundsatz der Datensparsamkeit. Sie ermöglicht es fedpol, die polizeiliche Abfrageplattform, ohne eine zusätzliche zentrale Datenspeicherung zu betreiben.

Abs. 3

Der Anschluss eines Quellsystems an die polizeiliche Abfrageplattform hat keine rechtlichen Auswirkungen auf dieses: Die Datenbearbeitungen in den angeschlossenen Informationssystemen richten sich weiterhin nach den jeweils geltenden gesetzlichen Bestimmungen der Kantone oder des Bundes; jede kantonale oder kommunale Polizei oder Bundestelle bleibt weiterhin für ihr Informationssystem und die darin enthaltenen Daten verantwortlich; sie bearbeitet die Daten nach den für dieses Informationssystem geltenden Bestimmungen.

Übernimmt eine kantonale oder kommunale Polizei nach der Abfrage mittels der polizeilichen Abfrageplattform eine Information aus einem Informationssystem des Bundes (z. B. RIPOL) in ein eigenes Informationssystem, so bearbeitet sie diese Daten für eigene Aufgaben respektive Zwecke weiter. Die Datenbearbeitung richtet sich dann nicht

mehr nach den für RIPOL geltenden Bestimmungen, sondern nach den für die kantonale Aufgabe massgeblichen Bestimmungen.

Gleiches gilt, wenn eine Bundesstelle Informationen aus einem kantonalen Informationssystem übernimmt. Wird mittels der polizeilichen Abfrageplattform eine in einem kantonalen Informationssystem gefundene Information zum Beispiel durch fedpol in das Nationale Ermittlungssystem (NES) übernommen, so bearbeitet fedpol diese Informationen für eigene gesetzliche Aufgaben – also eine kriminal- oder gerichtspolizeiliche Ermittlung - weiter und befolgt dabei die dafür massgeblichen Bestimmungen im Zentralstellengesetz (ZentG), BPI oder der StPO.

Der Anschluss eines Informationssystems an die polizeiliche Abfrageplattform hat insbesondere auch keine Auswirkungen auf die Verantwortung für den Datenschutz und die Informationssicherheit eines Quellsystems. Ebenso unverändert bleiben die datenschutzrechtlichen Aufsichtskompetenzen über die Quellsysteme. Für kantonale und kommunale Informationssysteme sind weiterhin die kantonalen und kommunalen Datenschutzaufsichtsbehörden zuständig, während der EDÖB über die Informationssysteme des Bundes respektive über die Datenbearbeitungen durch Bundesbehörden die Aufsicht nach DSG ausübt.

Abs. 4

Welche Informationssysteme an die polizeiliche Abfrageplattform angeschlossen werden können, ist auf Gesetzesstufe dahingehend geregelt, dass diese den in Artikel 17c Absatz 1 erwähnten Bezug zur inneren Sicherheit aufweisen müssen. Welche Systeme dies sind, ist auf Verordnungsstufe zu regeln. Einerseits handelt es sich bei der Benennung der Informationssysteme nicht um wichtige rechtsetzende Bestimmungen nach Artikel 164 BV. Andererseits soll es möglich sein, etwa im Rahmen einer Schengen/Dublin-Weiterentwicklung, weitere Quellsysteme anzuschliessen, die einen Bezug zur inneren Sicherheit aufweisen. Es wäre nicht angemessen, hierfür jedes Mal das Bundesgesetz anzupassen.

Für die Systeme des Bundes, die Teil des Informationssystem-Verbunds sind und die der Verordnungsgeber aber nicht mit der polizeilichen Abfrageplattform verknüpft, verbleibt den berechtigten Stellen des Bundes und der Kantone gemäss der Doppelregelung gemäss Art. 9 Abs. 2 und Art. 17c Abs. 3 E-BPI der direkte Vollzugriff über das Single-Login des polizeilichen Informationsverbunds.

Das Projekt für die polizeiliche Abfrageplattform ist in mehrere Etappen gegliedert. Es ist vorgesehen, dass folgende Systeme der polizeilichen Abfrageplattform angeschlossen werden sollen, jedoch nicht zum gleichen Zeitpunkt:

Im Rahmen der ersten Etappe werden bzw. wurden die nationalen Quellsysteme RIPOL (automatisierte Polizeifahndungssystem des Bundes für Personen, Fahrzeuge, Sachen und ungeklärte Straftaten), HOOGAN (System zur Erfassung von Gewalttättern an Sportveranstaltungen, gegen die Massnahmen (z.B. Rayonverbot) verhängt wurden, ISA (Informationssystem Ausweisschriften; System zur Herstellung und Verwaltung von Schweizer Pässen und Identitätskarten, ISR (Informationssystem Reisedokumente), IVZ Personen (Subsystem zur Verwaltung von Führerausweisen, Lernfahraus-

weisen und Fahrerqualifizierungsnachweisen), IVZ Fahrzeuge (Subsystem zur Zulassung von Fahrzeugen und Speicherung technischer Fahrzeugdaten), Nationaler Polizeiindex, ARMADA (Waffeninformationsplattform; zentrales System zur Bewirtschaftung von Waffen, Waffenerwerbsscheinen und Waffenzulassungen), OAWR (Online-Abfrage Waffenregister): Vernetzungsplattform zur gleichzeitigen Onlineabfrage der (kantonalen Waffenregister) und ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem; zentrales Register für Personendaten im Ausländer- und Asylbereich) sowie die internationalen Quellsysteme SIS, INTERPOL und C-VIS angeschlossen.

In der zweiten Etappe werden das nationale Quellsystem IVZ FKR (Kartenschreiber) sowie die internationalen Quellsysteme ETIAS (European Travel Information and Authorisation System), EES (Entry/Exit System), CIR (Common Identity Repository) dient als zentraler Speicher für Personendaten zur Identitätsprüfung), EURODAC (zentrale Fingerabdruckdatenbank der Europäischen Union in Asylangelegenheiten) und Prüm@astra angeschlossen.

Mit der dritten Etappe sollen schliesslich die nationalen Quellsysteme KasewareCH (NES), IPAS, RAPPORTA und NewVOSTRA sowie die kantonalen polizeilichen Vorgangsdatenbearbeitungssysteme und Waffenregister angeschlossen werden.

Die Abfrageberechtigungen ergeben sich dabei jeweils aus den gesetzlichen Grundlagen der angeschlossenen Quellsysteme. Die abfragende Stelle muss in der polizeilichen Abfrageplattform jeweils im Voraus den Zweck gemäss Art. 17d VE-BPI angeben, so dass ihr nur die für den Zweck der konkreten Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten entsprechend den definierten, bestehenden Berechtigungen der angeschlossenen Quellsysteme angezeigt werden.

Da es möglich sein soll in Zukunft, etwa im Rahmen einer Schengen / Dublin-Weiterentwicklung, weitere Quellsysteme anzuschliessen und der Zweck der Datenbearbeitung sowie die Zugriffsberechtigungen jeweils in einem formellen Gesetz geregelt sind bzw. werden, ist eine Delegation an den Bundesrat sinnvoll.

Für die effiziente Funktionstüchtigkeit der polizeilichen Abfrageplattform muss sichergestellt werden, dass die Informationen aus den Quellsystemen der Kantone und des Bundes abgefragt werden können. Es kann sich als notwendig erweisen, für den effizienten Betrieb technische Vorgaben zu erlassen. Dabei ist an Vorschriften zu Datenformaten, Metadaten und technischen Zugangspunkten zu denken. Es handelt sich dabei um rein technische Vorgaben. Weil diese Vorgaben im Bedarfsfall sehr rasch müssen angepasst werden können, ist eine Delegation der Regelungskompetenz an den Bundesrat sinnvoll.

Abs. 5

Damit die polizeiliche Abfrageplattform ihren Zweck vollständig erfüllen kann, sollen die Kantone verpflichtet werden, ihre polizeilichen Informationssysteme an die polizeiliche Abfrageplattform anzuschliessen. Der Anschluss daran ist für sie somit nicht freiwillig, denn nur mit dem Anschluss der kantonalen polizeilichen Informationssysteme kann

die Motion Eichenberger 18.3592 «Nationaler polizeilicher Datenaustausch» vollständig umgesetzt werden. Voraussetzung für das Inkrafttreten dieser Bestimmung ist die Schaffung einer neuen Bundeskompetenz.

Die Verpflichtung der Kantone, ihre Informationssysteme mit Bezug zur inneren Sicherheit an die polizeiliche Abfrageplattform anzuschliessen, soll sicherstellen, dass die Plattform, die Funktion der nationalen Polizeikoordination erfüllen kann.

Artikel 17d Nutzung der polizeilichen Abfrageplattform

Absatz 1 führt in den Buchstaben a – t die Aufgaben auf, zu deren Erfüllung die polizeiliche Abfrageplattform genutzt werden darf und welche Behörden zur Abfrage berechtigt sind. Diese Bestimmung regelt ausschliesslich die Zugriffsrechte der zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden auf die Informationssysteme der Kantone. Die Zugriffsrechte auf die verschiedenen Bundessysteme ergeben sich nämlich direkt aus dem Bundesrecht und den spezifischen Bestimmungen zu jedem einzelnen System. Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass bestimmte in Artikel 17d genannte Aufgaben von mehr als einer Behörde wahrgenommen werden können. So kann die Durchführung der Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen (Art. 17d Absatz 1 Bst. a), die nur an den internationalen Flughäfen stattfinden, sowohl eine Aufgabe des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) als auch der kantonalen Polizei bilden. Auch die Durchführung von Personenkontrollen im Inland gehört zu den Aufgaben mehrerer Behörden. Sie können durch das BAZG, die kantonalen und kommunalen Polizeien, die Bundeskriminalpolizei oder den Bundessicherheitsdienst erfolgen, wenn dies für das Erfüllen einer gesetzlichen Aufgabe notwendig ist. Entscheidend ist, dass das Abrufen von Informationen mittels der polizeilichen Abfrageplattform immer nur zum Zweck der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erfolgen darf. Es ist zu beachten, dass diese gesetzliche Aufgabe nicht zwingend eine polizeiliche Aufgabe sein muss. Der Zugang kann auch anderen mit Strafverfolgungsfunktionen und mit der Wahrung der inneren Sicherheit betrauten Behörden gewährt werden (Art. 3 Abs. 1 BPI). So handelt es sich beispielsweise bei der Aufgabe des SEM gemäss Art. 98d AIG³⁴ (Zugriff gemäss Bst. p) um eine Aufgabe zur Wahrung der inneren Sicherheit.

Der EDÖB ist der Auffassung, dass die Notwendigkeit der Zugriffsberechtigung einzelner Bundesbehörden auf kantonale Polizeisysteme noch zu wenig begründet ist. fedpol wird die qualitativen und quantitativen Voraussetzungen für die geplanten Zugriffe in der DSFA aufarbeiten und in der Botschaft darlegen..

Artikel 17e Daten, die abgefragt werden können

Abs. 1

Damit die Polizeiliche Abfrageplattform ihren Zweck wirksam erfüllen kann, muss sie den zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden Zugang zu allen Daten gewähren, die in den angeschlossenen Systemen gespeichert sind und die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

³⁴ Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20

Die Plattform sieht keine Einschränkungen für den Online-Zugriff auf Informationen vor, mit Ausnahme der in Absatz 3 vorgesehenen Einschränkung in Bezug auf Übertretungen. Somit kann jede Behörde alle Daten abrufen, die in den Systemen enthalten sind, auf die sie gemäss Bundesrecht Zugriff hat und die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Um zu erfahren, welche Daten eine bestimmte Behörde einsehen kann, müssen daher die Bestimmungen zu den einzelnen Systemen konsultiert werden. Diese regeln, auf welche Systeme diese Behörde Zugriff hat und für die Erfüllung welcher Aufgaben.

Es wurde darauf verzichtet, die Daten aufzulisten, die über die verschiedenen Systeme zugänglich sein könnten. Die Zuständigkeit für den Anschluss neuer Systeme an die Plattform soll nämlich an den Bundesrat delegiert werden (Art. 17c Abs. 3). Es ist daher möglich, dass in Zukunft noch nicht existierende Systeme mit neuen Daten angeschlossen werden. Bei jedem neuen Anschluss müsste dann eine Gesetzesänderung vorgenommen werden, um sicherzustellen, dass die Liste der zugänglichen Daten weiterhin vollständig ist.

Abs. 2

Die Polizeiliche Abfrageplattform dient der Suche nach Personen oder Gegenständen, zu denen Daten in Systemen des Bundes oder der Kantone erfasst sind. Die Suche kann insbesondere anhand der personenbezogenen Daten einer Person, ihrer biometrischen Daten, ihrer Modi Operandi usw. erfolgen.

Abs. 3

Nach Absatz 2 können Informationen zu Übertretungen angezeigt werden, doch die Anzeige muss von Informationen stark eingeschränkt sein, damit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten wird. Konkret wird bei Übertretungen lediglich angezeigt werden, dass solche bestehen und in welchem Informationssystem diese Fälle verzeichnet sind. Eine Ausnahme bilden jedoch wiederholte Tötlichkeiten gemäss Art. 126 Abs. 2 StGB, bei denen alle Informationen verbreitet werden dürfen. Diese Ausnahme ist durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, den wirksamen Schutz aktueller und künftiger Opfer häuslicher Gewalt zu verbessern. Die Polizeiliche Abfrageplattform dürfte somit einen wertvollen Beitrag zur Prävention und Verfolgung häuslicher Gewalt leisten. Präzisierende Informationen zu den verzeichneten Fällen von Übertretungen sind in der Folge über den Weg der Amtshilfe zu erheben. Das heisst, dass mit einem begründeten Gesuch beim Verantwortlichen des jeweiligen Informationssystems nachgefragt werden muss und dieser entscheidet, ob er im konkreten Fall die weitergehenden Informationen an die antragstellende Stelle übermitteln darf.

Artikel 18

Dieser wird vollständig in Artikel 15b überführt und deshalb aufgehoben.

4.3 Erläuterungen zur Änderung anderer Erlasse

Anpassung Gesetzestitel

In den folgenden Gesetzen, die auf das BPI verweisen, ist neu dessen neuer Titel «Bundesgesetz über polizeiliche Informationssysteme» zu erwähnen:

- Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015 (SR 121);
- Informationssicherheitsgesetz vom 18. Dezember 2020 (SR 128);
- Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003 (142.51);
- Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20);
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 SR 311.0);
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0);
- Strafregistergesetz vom 17. Juni 2016 (SR 330);
- Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10);
- Bundesgesetz über militärische und andere Informationssysteme im VBS vom 3. Oktober 2008 (SR 510.91);
- Bundesgesetz vom 18. Juni über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (SR 745.2);
- Vorläuferstoffgesetz vom 25. September 2020 (SR 941.42);
- Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0).

Zugriff für Behörden auch auf die Nationale Abfrageplattform

Für ihre Aufgaben im Bereich der Durchführung von Personensicherheitsprüfungen, Beurteilungen des Gefährdungs- oder Missbrauchspotenzials bezüglich der persönlichen Waffe, Zuverlässigkeitskontrollen und der Prüfungen der Vertrauenswürdigkeit sollen die dafür zuständigen Behörden auch die polizeiliche Abfrageplattform nutzen dürfen. Dafür ist in Artikel 45 Absatz 6 des Informationssicherheitsgesetzes ein Buchstabe b^{bis} zu ergänzen.

Auch die bundesinterne Prüfbehörde beim VBS soll zur Prüfung, ob einer Person für die Absolvierung des Militärdienstes eine persönliche Waffe abgegeben werden darf bzw. zur Beurteilung des Gefährdungs- oder Missbrauchspotenzials die polizeiliche Abfrageplattform nutzen dürfen. Dafür ist Artikel 113 Absatz 5 MG Buchstabe c anzupassen.

Artikel 167d des Bundesgesetzes über militärische und andere Informationssysteme im VBS erläutert bei wem, bzw. aus welchen Informationssystemen die Militärpolizei Informationen für das Journal- und Rapportsystem der Militärpolizei (JORASYS) erheben darf. Neben dem Polizeiindex (erwähnt in Ziff. 1) soll auch die polizeiliche Abfrageplattform neu für den Zugriff auf Informationen dienen. Sie wird entsprechend in der Ziffer 1^{bis} ergänzt.

Das Geldwäschereigesetz (GwG) regelt in Artikel 35a, welche Informationssysteme die MROS zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Abrufverfahren konsultieren darf. Auch in dieser Bestimmung ist die polizeiliche Abfrageplattform in Absatz 1 Buchstabe a^{bis} zu ergänzen.

Aufhebung von Gesetzesbestimmungen, die auf Artikel 15a VE-BPI verweisen

Wie zu Artikel 15a VE-BPI erläutert, ist erst die Anpassung und dann in einem späteren Zeitpunkt die Aufhebung von Gesetzesbestimmungen vorzusehen, die auf den erwähnten Artikel verweisen. Dies ist der Fall bei folgenden Gesetzen:

- Informationssicherheitsgesetz (Art. 45 Abs. 6 Bst. b);
- Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (Art. 108i Abs. 2 Bst. g AIG);
- Bundesgesetz über militärische und andere Informationssysteme im VBS (Art. 167d Bst. e Ziff. 1);
- Vorläuferstoffgesetz (Art. 18 Abs. 1 Bst. f);
- Geldwäschereigesetz (Art. 35a Abs. 1 Bst. a);
- Informationssicherheitsgesetz (Art. 45 Abs. 6 Bst. b).

Weitere Anpassungen

Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Das Informations- und Dokumentationssystem des BSD zur Anordnung von Massnahmen zum Schutz von Personen und Gebäuden soll Teil des polizeilichen Informationssystemverbundes nach Artikel 9 BPI werden. Dies gilt es vorliegend vorzusehen.

Art. 24a Abs. 2bis, 4 und 7

Lagebilder werden oft vor einer anstehenden Sportveranstaltung erstellt. Sie dienen insb. der Risikoanalyse und fokussieren auf die Reisetätigkeiten und das Verhalten von Personengruppen, welche Sportveranstaltungen besuchen. Aber auch wenn der Fokus auf Personengruppen und nicht auf Einzelpersonen liegt, müssen zur Aufgabenerfüllung regelmässig Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bearbeitet werden. Da die Transportpolizei wesentliche Informationen betreffend Reisetätigkeiten beitragen kann und auch auf Informationen anderer Stellen angewiesen ist, soll sie zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen einen Onlinezugriff auf das Informationssystem HOOGAN erhalten.

Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005

Ersatz des Begriffes «SIS» durch «N-SIS»

Im Ausländer- und Integrationsgesetz wird konsequent die Bezeichnung «SIS» und nicht «N-SIS» verwendet. Dies soll korrigiert werden, da Ausschreibungen der Schweiz (vgl. oben Erläuterung zu Art. 23n Abs. 4 und 5 BWIS) in der nationalen Kopie des SIS erfolgen. Zu beachten ist hier aber, dass in den Artikeln 68c und 68d auf das «eigentliche» Schengener Informationssystem Bezug genommen wird und nicht auf dessen nationale Kopie der Schweiz. Deswegen ist in den beiden vorerwähnten Bestimmungen die Bezeichnung «SIS» nicht durch «N-SIS» zu ersetzen.

Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003

Art. 9 Abs. 1 Buchstabe c Ziffer 2^{bis}

Der BSD ist mit dem Ergreifen von Massnahmen zum Schutz von Bundesbehörden, völkerrechtlich geschützten Personen, ständigen diplomatischen Missionen, konsularischen Posten und internationalen Organisationen beauftragt. Für die Wahrnehmung dieser Aufgabe, wäre es dienlich, wenn der BSD auch das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS für die Identifikation allfälliger Störer nutzen könnte. Entsprechend soll vorliegend dem BSD darauf ein Online-Zugriff gewährt werden. Im ZEMIS sind alle in der Schweiz lebenden oder sich aufhaltenden ausländischen Staatsangehörigen registriert. Wenn sich im Rahmen einer Personenkontrolle eine Person nicht ausweisen kann, aber einen Namen angibt, kann dies zur Identifikation der Person bzw. der Verifizierung der Angaben genutzt werden.

Art. 9 Abs. 1 Buchstabe c Ziffer 2^{ter}

Die Sicherheitsbeauftragten Luftverkehr (SIBEL), die von fedpol ausgebildet werden, nehmen im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr Sicherheitsaufgaben wahr (Art. 21a Luftfahrtgesetz). Sie können zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen, welche die Sicherheit an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge gefährden können, eingesetzt werden. Auch für diese Zwecke sollen die SIBEL das ZEMIS zur Identifikation potenzieller Störer abfragen dürfen. Im ZEMIS sind alle in der Schweiz lebenden oder sich aufhaltenden ausländischen Staatsangehörigen registriert. Wenn sich im Rahmen einer Personenkontrolle eine Person nicht ausweisen kann, aber einen Namen angibt, kann dies zur Identifikation der Person bzw. der Verifizierung der Angaben genutzt werden.

Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937

Art. 354 Abs. 2 Bst. i und 3

Artikel 354 des Strafgesetzbuches bildet die Rechtsgrundlage für das automatisierte Fingerabdruck-Identifikationssystem AFIS. In diesem werden biometrischeerkennungsdienstliche Daten, insb. Fingerabdrücke erfasst. Die Fingerabdrücke werden im Rahmen der Strafverfolgung wie auch anderen gesetzlichen Aufgaben von Behörden des Bundes, der Kantone und des Auslandes erhoben. Das AFIS dient der Identifizierung von gesuchten und unbekannten Personen. Neu soll auch die Transportpolizei die Möglichkeit erhalten, Fingerabdrücke mit AFIS abzugleichen. Diese sorgt gestützt auf das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr für die Sicherheit (BGST; SR 745.2) in Zügen und Bahnhöfen. Täglich reisen über 1,3 Mio. Personen mit dem Zug. Die Transportpolizei führt jährlich über 38'000 Personenkontrollen zwecks Identitätsabklärung (vgl. Art. 3 und 4 BGST) durch; Tendenz steigend. Diese Identitätsabklärungen erfolgen aus verschiedenen Gründen, sei es zur Prüfung, ob nach einer verdächtigen Person gefahndet wird oder wenn Zweifel an der Identität einer reisenden Person bestehen bzw. diese sich nicht ausweisen

will oder kann. Trägt die kontrollierte Person keine Ausweisdokumente auf sich, ist es der Transportpolizei nicht möglich, die Identität einwandfrei festzustellen. In solchen Fällen muss die kantonale oder kommunale Polizei beigezogen werden, da nur sie die Identität mittels Automatisiertem Fingerabdruck-Identifikationssystem (AFIS) feststellen kann. Im Zusammenhang mit der starken Zunahme der strafrechtlichen Delikte im Bahnumfeld geschieht dies bei der Transportpolizei täglich in über 10 Fällen. Der Beizug der örtlich zuständigen Polizei führt zu hohem Ressourcenaufwand und langen Wartezeiten, oft von über einer Stunde. Ausserdem werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Transportpolizei wie andere Polizistinnen und Polizisten an den Schweizer Polizeischulen ausgebildet und besitzen den Eidg. Fachausweis Polizist/in. Mit der Möglichkeit des Abgleichs mit dem AFIS kann die Sicherheit der Bevölkerung und der Mitarbeitenden der Transportpolizei erhöht, sowie die Effizienz der polizeilichen Arbeit durch die Vermeidung von Doppelspurigkeiten und unnötigen Wartezeiten gesteigert werden. Zudem können so die kantonalen und kommunalen Polizeien entlastet werden. Entsprechend wird auch das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010 angepasst.

Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007

Art. 211a

Diese neue Bestimmung hat keinen Zusammenhang mit den Änderungen des BPI. Sie ist vielmehr Folge des Bundesgerichtsurteils BGE 151 I 137, das u.a. eine Bestimmung des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 aufhob, die am 24. Oktober 2022 neu eingefügt worden war und die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) zur Fahndung nach Personen oder Sachen sowie zur Verfolgung von Verbrechen und Vergehen regeln sollte. Das Bundesgericht sah den Schwerpunkt des vorgesehenen Einsatzes der AFV und damit die primäre Zielsetzung der luzernischen Regelung bei der Strafverfolgung. Für deren Regelung seien jedoch nicht die Kantone, sondern der Bund zuständig. Die fragliche Regelung war somit auch deshalb aufzuheben, weil sie kompetenzwidrig erlassen wurde.

Demgegenüber führte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts³⁵ noch aus, die Strafprozessordnung lege lediglich die Voraussetzungen für die Fahndung fest, nenne jedoch die einzelnen Fahndungsinstrumente nicht. Diese fänden sich im Polizei- und Verwaltungsrecht.³⁶ In der Literatur wurde diese Auffassung nicht bestritten, mitunter ausdrücklich geteilt.³⁷

Das Bundesgerichtsurteil betrifft zwar ausschliesslich die AFV, es liesse sich aber auch mit Bezug auf andere Fahndungsinstrumente argumentieren, diese würden im Rahmen von Artikel 210 StPO zu strafprozessualen Zwecken eingesetzt, weshalb sie ihre

³⁵ BBl 2006 1085

³⁶ Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1085, 1221. Noch deutlicher der Begleitbericht zum Vorentwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung, Bern, Juni 2001, S. 153: «Vorallem die Regelung und Durchführung der verschiedenen Fahndungsmassnahmen [...] ist eine Angelegenheit des Polizei- bzw. Verwaltungsrechts.»

³⁷ Ulrich Weder, Kommentar zu Art. 210 StPO in: Andreas Donatsch/Viktor Lieber/Sarah Summers/Wolfgang Wohlers [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. A., Zürich 2020, Art. 210 N 22

Grundlage in der StPO haben müssten. Als Konsequenz wären somit alle Mittel und Instrumente der Fahndung in der StPO zu regeln.

Das erscheint aus verschiedenen Gründen nicht sinnvoll: Die Mittel und Instrumente, die zur Fahndung im Rahmen eines Strafverfahrens eingesetzt werden können, lassen sich oftmals auch zu präventiv-polizeilichen Zwecken einsetzen. Kommt hinzu, dass sich die präventive Tätigkeit und der strafprozessuale Aufgabenbereich der Polizei überschneiden oder fließend ineinander übergehen können.³⁸ Dementsprechend regeln die kantonalen Gesetze oftmals beide Aspekte im gleichen Erlass und in der gleichen Norm. Angesichts der engen Verbindung zwischen präventiver und strafprozessualer Polizeitätigkeit dürfte es sich als äusserst schwierig und aufwendig erweisen, die kantonalen Regelungen quasi aufzutrennen und ihren strafprozessualen Teil in die StPO zu überführen, den präventiven Teil dagegen im kantonalen Recht zu belassen. Abgesehen davon, müssten die strafprozessualen Normen mit den präventivpolizeilichen Normen inhaltlich exakt abgestimmt sein, damit sich zwischen der präventivpolizeilichen und der strafprozessualen Regelung keine Lücken oder Inkongruenzen ergeben. Das wäre angesichts der grossen Anzahl kantonalen Regelungen kaum zu bewerkstelligen.

Deshalb soll die StPO um eine Bestimmung ergänzt werden, welche die Kantone verpflichtet, für die Mittel und Instrumente für eine Fahndung nach Artikel 210 StPO die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Damit wird das ursprüngliche Konzept der StPO festgeschrieben, wonach diese nur die Voraussetzungen für die Fahndung festlegt, die Instrumente und Mittel dazu ihre Grundlage hingegen im kantonalen Recht finden.

Ein derartiger Gesetzgebungsauftrag an die Kantone ist zwar eher unüblich, aber dennoch zulässig. Die Kantone werden bei ihrer Rechtsetzung selbstverständlich die Anforderungen des übergeordneten Rechts, namentlich hinsichtlich Normstufe und Normdichte, der Verhältnismässigkeit von Grundrechtseingriffen, der Kontrollmechanismen und der Datenaufbewahrung zu berücksichtigen haben. Diese Regelungsdelegation wird es den Kantonen auch erlauben, die nötigen Regelungen zum Einsatz der AFV als Mittel der strafprozessualen Fahndung zu erlassen, wobei sie besonders zu berücksichtigen haben, dass es sich bei der AFV gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts um einen schweren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung handelt (BGE 141 I 11 E. 3.2 und BGE 151 I 142 E. 3.1.1).

Im Weiteren ist zu beachten, dass der vorgeschlagene Artikel 211a VE-StPO nicht so zu verstehen ist, dass das kantonale Recht generell die Nutzung der Daten aus der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung für Zwecke der Strafverfolgung erlauben kann. Denn die Bestimmungen zur Fahndung (Art. 210–211a VE-StPO) erlauben einzig die Suche nach konkreten Personen, Gegenständen und Vermögenswerten (Art. 210 Abs. 1 und 4 StPO). In diesem Rahmen könnten die Daten der Verkehrsüberwachung mit Ausschreibungen konkreter Personen oder Fahrzeuge abgeglichen werden. Unter Artikel 211a VE-StPO nicht zulässig wäre hingegen beispielsweise die Auswertung der Verkehrsüberwachung, um im Nachgang zu einer Straftat

³⁸ Urteil des Bundesgerichts 1C_63/2024 vom 17. Oktober 2024, E. 3.5.2

überhaupt erst verdächtige Personen oder Fahrzeuge zu identifizieren oder um während einer Strafuntersuchung ein Bewegungsprofil einer verdächtigen Person zu erstellen. Derartige Massnahmen würden weiterhin eine entsprechende bundesrechtliche Grundlage voraussetzen.

Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010 (BGST)

Damit auch die Sicherheitsorgane im AFIS Daten abfragen dürfen, um die Polizeikörpers zu entlasten, braucht es eine formell-gesetzliche Grundlage, welche hier geschaffen wird. Die Abfrage im AFIS darf nur erfolgen, wenn sich eine Person nicht ausweisen kann oder begründete Zweifel an der Identität der betroffenen Person bestehen. Das Vorgehen der Erhebung und insbesondere die Anordnung ist an Art. 260 der StPO angelehnt.

Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG)

Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) fungiert als zentrale nationale Meldestelle für Verdachtsmeldungen im Zusammenhang mit Geldwäscherei, deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung. Sie erfüllt die Aufgaben einer Financial Intelligence Unit (FIU) im Sinne der internationalen Standards der Financial Action Task Force (FATF). Die MROS nimmt Verdachtsmeldungen entgegen, die gestützt auf das Geldwäschereigesetz (GwG) und das Strafgesetzbuch (StGB) von Finanzintermediären und den weiteren Unterstellten erstattet werden. Sie ergänzt diese Meldungen durch zusätzliche Informationen, führt eigene Analysen durch und entscheidet im Einzelfall, ob die gewonnenen Erkenntnisse in Form einer Anzeige an eine Strafverfolgungsbehörde (Bundesanwaltschaft oder kantonale Staatsanwaltschaften) übermittelt werden.

Die MROS prüft zur Erfüllung ihrer Aufgaben, ob die ihr gemeldete oder bei ihr angezeigte natürliche oder juristische Person in einem ihr zugänglichen Informationssystem verzeichnet ist. Die formell-gesetzliche Grundlage für den Zugriff auf solche Informationssysteme der MROS wurde insbesondere mit Art. 35a GwG geschaffen.

Art. 35a Abs. 1

Der Begriff «Datenbank» wird durch die technisch präzisere Bezeichnung des «Informationssystems» ersetzt, was zugleich der Harmonisierung der Terminologie innerhalb des Gesetzestextes dient. Die Zugriffsrechte der MROS richten sich ansonsten nach den jeweils einschlägigen Bestimmungen.

Wenn die polizeilichen Informationssysteme der Kantone an die nationale Abfrageplattform angeschlossen sind und somit die Datenabfragen unter den Kantonen und durch den Bund mittels der nationalen Abfrageplattform durchgeführt werden können, wird der Nationale Polizeiindex nach Artikel 17 BPI nicht mehr benötigt und kann ausser Betrieb genommen werden. Wenn dies der Fall ist, wird Absatz 1 Buchstabe a, der den Zugriff auf den Nationalen Polizeiindex regelt, aufgehoben werden können.

5 Auswirkungen

Der neue Artikel 57 Absatz 3 BV schafft die Voraussetzungen für eine effizientere Polizeizusammenarbeit und damit die Stärkung der Sicherheit, eines der zentralen Staatsziele der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Art. 2 Abs. 1 BV). Die Verfassungsbestimmung ist aber nicht direkt anwendbar; sie ermächtigt die Bundesversammlung, die nötige Gesetzgebung zur Umsetzung zu erlassen. Diese soll mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) erfolgen.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Im Zusammenhang mit der polizeilichen Abfrageplattform und dem «Guichet unique», welcher bei fedpol geschaffen werden soll, wäre mit einem zusätzlichen Aufwand bei der Bearbeitung auszugehen, welcher nicht mit den bestehenden Ressourcen abgedeckt werden kann.

fedpol beantwortet bereits heute jährlich rund fünf- bis siebentausend Auskunftsgesuche nur für die eigens betriebenen Systeme, wofür rund zwei Vollzeitstellen benötigt werden. Weiterer Aufwand entsteht durch Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit den Auskunftsgesuchen. Der Betrieb der neuen zentralen Anlaufstelle («Guichet-unique») würde zu einem massiven Anstieg der Auskunftsgesuche bei fedpol führen. Obschon Auskunftsgesuche bei den Kantonen und Gemeinden möglich bleiben, ist zu erwarten, dass sich Gesuchstellende mehrheitlich an die neu geschaffene zentrale Auskunftsstelle bei fedpol wenden werden. Dadurch können sie mit einer einzigen Anfrage Auskunft über sämtliche polizeilichen Informationssysteme verlangen, ob sie verzeichnet sind. So müssen sie nicht einzelne Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden separat kontaktieren. Gerade diese Möglichkeit wird voraussichtlich die Attraktivität der zentralen Auskunftsstelle erhöhen, was zu einem weiteren Anstieg der Auskunftsgesuche führen dürfte. Schliesslich verursacht die Triage und Prüfung der Gesuche, ihre Weiterleitung an die zuständigen Stellen, die Entgegennahme und Verarbeitung der Rückmeldungen und die Antwort an die Gesuchstellenden ebenfalls einen grossen Aufwand.

Einer vorsichtigen Schätzung nach erforderte diese Lösung zehn zusätzliche Stellen bei fedpol, was zu einem Personalaufwand von schätzungsweise 1,5 Millionen Franken führen würde. Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sollten aber helfen ein klareres Bild über die Anzahl Gesuche zu erhalten und die erforderlichen Ressourcen können dann präziser quantifiziert werden. Eine Einsparung bei den Kantonen wäre demgegenüber nicht möglich, denn sie müssen fedpol die angeforderten Daten zur Verfügung stellen und weiterhin in der Lage sein, direkt Auskunftsgesuche zu beantworten. Es bedürfte einer partiellen Parallelstruktur bei Bund und Kantonen, um das Anliegen umzusetzen.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Finanziell sind die Kantone von der technischen Umsetzung der polizeilichen Abfrageplattform betroffen. Deren Anbindung wird Kostenfolgen nach sich ziehen. Aktuell

ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Kosten 100'000 Franken je Kanton betragen werden. Zudem wird es aufgrund von Auskunftsgesuchen im Zusammenhang mit der polizeilichen Abfrageplattform zu einer Zunahme von Auskunftsgesuchen in den Kantonen kommen. Schliesslich wird jede abfrageberechtigte Stelle durch fedpol mit einer Anfrage bedient, wenn bei fedpol ein Gesuch eingeht. Dies kann gerade bei kleineren Kantonen, welche heute wenige Auskunftsgesuche erhalten zu einer Vervielfachung der Anfragen führen.

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es sind keine direkten Auswirkungen auf die Unternehmen und die Gesamtwirtschaft ersichtlich. Indirekt werden die öffentliche, die innere und die äussere Sicherheit der Schweiz gestärkt. Dies schafft ein stabiles Umfeld und damit gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen für den Standort Schweiz.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Wie zum Ingress ausgeführt, soll sich neu das BPI auch auf Artikel 57 Absatz 3 BV stützen. Die entsprechende Vorlage wird parallel zu vorliegender Vorlage in Vernehmlassung gegeben. Mit der Einrichtung der polizeilichen Abfrageplattform erfüllt der Bund eine Aufgabe, welche die Kantone allein nicht in der Lage sind, vollumfänglich wahrzunehmen. Entsprechend stützt sich das BPI auf Artikel 57 Absatz 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund dazu befugt ist, bei Fragen der inneren Sicherheit seine Anstrengungen mit den Kantonen zu koordinieren und auf die Befugnis der Bundesversammlung, Geschäfte zu behandeln, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind (Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung).

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere mit den menschenrechtlichen Garantien der EMRK und des UNO-Pakts II. Die einschlägigen Garantien (Art. 8 EMRK und Art. 17 UNO-Pakt II) sind weitergehend kongruent mit den in der BV verankerten Grundrechten. Der Kerngehalt der betroffenen Grundrechte wird gewahrt. Die vorgeschlagenen Änderungen stehen auch im Einklang mit dem Europäischen Recht. Sie tragen auch dazu bei, den Verpflichtungen

der Schweiz aus ihrer Schengen-Assoziierung nachzukommen und erleichtern überdies die Umsetzung der Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden (EU) 2023/977 (RL)³⁹.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere jene, die verfassungsmässige Rechte berühren, in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dies ist mit der Vorlage gewährleistet.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

6.5 Datenschutz

Da mit der Vorlage neue Abfragen von besonders schützenswerten Personendaten ermöglicht werden sollen, wurde eine Risikovorabklärung durchgeführt. Die Risikovorabklärung zeigte, dass eine Datenschutz-Folgeabschätzung (DSFA) nach Artikel 22 DSG durchzuführen war. Die DSFA wurde nach den Vorgaben des EDÖB erstellt. Die DSFA hat ergeben, dass mit den ergriffenen Massnahmen keine erheblichen Risiken für die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen mehr bestehen. Die DSFA wurde dem EDÖB zur Stellungnahme unterbreitet. Der EDÖB ist der Auffassung, dass die Erteilung gesetzeskonformer Zugriffsberechtigungen nach Art. 17c Abs. 2 E-BPI für die Verantwortlichen als anspruchsvoll und entsprechend als mit hohen Risiken verbunden einzustufen sei und für die Datenschutzaufsichtsbehörden von Bund und Kantonen zu zusätzlichem Aufsichtsaufwand führen wird. fedpol wird die bestehende DSFA nach Eröffnung der Vernehmlassung präzisieren und insbesondere die qualitativen und quantitativen Voraussetzungen der Zugriffe nach Art. 17d ausweisen und in der Botschaft darlegen.

Es gilt festzuhalten, dass die im Auftrag von fedpol durchgeführte DSFA nur diejenigen Datenbearbeitungen abdeckt, die tatsächlich in der Verantwortung von fedpol stehen. Die polizeiliche Abfrageplattform ändert nichts an der Verantwortung für die Datenbearbeitungen in den angeschlossenen Quellsystemen der teilnehmenden Behörden des Bundes und der Kantone. Jede teilnehmende Behörde muss nach den für sie geltenden Vorgaben entscheiden, ob vor dem Anschluss eines Quellsystems an die polizeiliche Abfrageplattform eine DSFA (oder je nach Kanton auch eine Vorabkontrolle) durch sie durchgeführt werden muss.

³⁹ Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates, Fassung gemäss ABl. L 134 vom 22.5.2023, S. 1

Auch wenn die kantonalen Behörden sich für die Datenbekanntgabe auf gesetzliche Bestimmungen des Bundes abstützen, bleiben sie für ihre Informationssysteme verantwortlich. Ebenso verbleibt die Aufsichtskompetenz bei den kantonalen oder kommunalen Datenschutzaufsichtsbehörden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in der polizeilichen Abfrageplattform keine Daten gespeichert werden. Die Daten werden immer direkt aus den angeschlossenen Quellsystemen abgefragt.

fedpol erhält durch den Betrieb der Abfrageplattform keinen Zugang zu Daten der Nutzenden. In der Abfrageplattform findet lediglich eine technische Protokollierung statt, die dem Beheben von allfälligen technischen Störungen dient. Damit wird dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Datenminimierung Rechnung getragen.