



Kontaktorgan EJPD-KKJPD / Sitzung vom 15.10.2021

Polizeilicher Datenaustausch: Regelungskompetenz von Bund und Kantonen

1. Ausgangslage

Der Austausch von polizeirelevanten Daten zwischen den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen sowie jener mit Polizeiorganen des Auslands stellt einen wichtigen Teil der Polizeiarbeit dar. Sowohl auf kantonaler wie eidgenössischer Ebene existiert eine Vielzahl von Datenbanken mit polizeilichen Daten mit unterschiedlichen Bearbeitungszwecken. Über diese Informationssysteme wird unter anderem der sachspezifische Informationsaustausch unter den Kantonen, zwischen dem Bund und den Kantonen sowie der Austausch auf internationaler Ebene abgewickelt. Der Bund und die Kantone regeln in ihren eigenen Erlassen die Berechtigung zur Nutzung der Daten. Die kantonalen Normen über den Datenaustausch finden sich in den jeweiligen Polizeierlassen und/oder in kantonsübergreifenden Konkordaten und Vereinbarungen. Trotz Harmonisierungsbestrebungen sind die Bestimmungen zur Datenbekanntgabe bzw. die einzelnen Abfrageverfahren nach wie vor sehr heterogen geregelt, was einer effizienten Kriminalitätsbekämpfung über die Kantons Grenzen hinweg nicht förderlich ist. Diese Situation soll mit dem Programm POLAP (ehemals NAP) als Umsetzung der Motion 18.3592 Eichenberger (Nationaler polizeilicher Datenaustausch) verbessert werden.

Geplant ist eine Abfrageplattform, die mittels einer einzigen Abfrage das Abrufen von polizeilichen Informationen aus den kantonalen, nationalen und internationalen Informationssystemen auf die der jeweilige Benutzer berechtigt ist, ermöglicht. Bei der Umsetzung dieser Abfrageplattform stellt sich die Frage, ob und inwieweit der Bund über die verfassungsmässige Kompetenz verfügt, den Austausch polizeilicher Daten zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen zu regeln.

2. Rechtliche Abklärungen

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ersuchte am 30. Juni 2020 das Bundesamt für Justiz (BJ) um eine Beurteilung der Kompetenz des Bundes zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Austausch polizeilicher Daten zwischen Bund und Kantonen sowie für den Datenaustausch unter den Kantonen. In der Folge setzte das BJ die KKJPD darüber in Kenntnis, dass aus seiner Sicht keine verfassungsrechtliche Grundlage vorhanden ist, welche den Bund ermächtigen würde, den Aus-

tausch von polizeilichen Daten zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen untereinander in umfassender Weise zu regeln. Zur weiteren Klärung der Rechtslage hat die KKJPD ein Kurzgutachten durch Prof. Dr. Benjamin Schindler (Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen) sowie die Koautoren Dr. iur. Kaspar Ehrenzeller und Benjamin Märkli (M.A. HSG) erstellen lassen. Die Gutachter haben darin eine eng begrenzte und subsidiäre Regelungskompetenz des Bundes gestützt auf Art. 57 Abs. 2 BV bejaht. Im August 2021 haben VertreterInnen von BJ/fedpol mit den Gutachtern offene Punkte diskutiert, insbesondere auch was die Bundeskompetenzen zur Regelung des polizeilichen Datenaustausches *zwischen den Kantonen* anbelangt. Dabei haben die Gutachter präzisiert, dass die Frage der konkreten Reichweite einer entsprechenden Bundeskompetenz von den Daten abhängt, die ausgetauscht werden sollen. Allgemein könne festgehalten werden, dass entsprechende bundesrechtliche Regelungen mit der Bundesverfassung vereinbar sind, solange und soweit sie sich auf eine bestehende Verbundkompetenz des Bundes stützen können. Im Vordergrund stehen konkret die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV) und die Strafrechtskompetenz (Art. 123 BV), denkbar seien aber auch andere Anknüpfungspunkte (z.B. Art. 121, Art. 122 und Art. 133).

3. Haltung EJPD

Das EJPD ist der Auffassung, dass der verfassungsrechtliche Regelungsspielraum des Bundes für einen schweizweiten Austausch polizeilicher Daten mittels einer Abfrageplattform sehr *begrenzt* ist:

Die Koordinationspflicht von Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 57 Abs. 2 BV) stellt – im Einklang mit der bisherigen Praxis des Bundes und der Lehre – für sich genommen keine ausreichende Grundlage für die Regelung des Austauschs von polizeilichen Daten zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen dar.

Immerhin dort, wo es um den *transnationalen Austausch von Polizeiinformationen* geht, lässt sich eine Bundesregelung an die umfassende Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV) anknüpfen.

Der Bund hat gestützt auf Art. 123 BV (Strafrechtskompetenz) ausserdem eine Regelungskompetenz für den Austausch von *gerichtspolizeilichen* Daten. Dabei handelt es sich um Daten, welche die kantonalen Polizeien für *repressive* Aufgaben bei der Strafverfolgung gestützt auf die Strafprozessordnung erheben und bearbeiten. Eine Bundesregelung, welche den kantonalen Austausch sämtlicher (kantonaler) polizeilicher Daten (also einschliesslich verwaltungs- und sicherheitspolizeilicher Daten) regeln würde, findet hingegen in Art. 123 BV keine hinreichende Grundlage.

Schliesslich kann der Bund die Weitergabe polizeilicher Daten *des Bundes* an die Kantone vorsehen bzw. den Kantonen Abfragemöglichkeiten auf in *Datenbanken des Bundes* gespeicherte Polizeiinformationen einräumen.

Demzufolge ist der Austausch von kantonalen verwaltungs- und sicherheitspolizeilichen Daten sowie von solchen aus kantonalen polizeilichen Vorermittlungen (d.h. Daten ausserhalb eines StPO-Verfahrens) unter den Kantonen durch die Kantone selbst zu regeln. Entweder wird hier jeder Kanton für sich selbst gesetzgeberisch tätig oder es wird die im Projekt PO-LAP angedachte Lösung eines Konkordats – ergänzend zur Regelung des gerichtspolizeilichen und internationalen Datenaustauschs durch den Bund – weiterverfolgt. Eine Beteiligung des Bundes an einem allfälligen Konkordat ist zu prüfen.

4. Ausblick

Die gegenwärtige Vorgehensplanung von PTI Schweiz sieht eine Konzeptphase für die Basisfunktionen der POLAP bis zu Beginn des Jahres 2024 und eine Inbetriebnahme Mitte 2025 vor. Die Arbeiten des Bundes und der Kantone zur Regelung des polizeilichen Datenaustauschs sind zu koordinieren. So wird POLAP auch an das «Europäische Suchportal» (ESP) anzuschliessen sein. Das ESP als Teil der Schengen-Vorlage «Interoperabilität» wird es ermöglichen, gleichzeitig mehrere polizeiliche und migrationsrechtliche EU-Informationssysteme zu konsultieren. Aktuell ist die Inbetriebnahme des Europäischen Suchportals für Ende 2023 vorgesehen. Es könnte aber zu Verzögerungen kommen. Es ist sicherzustellen, dass sowohl bei Bund als auch den Kantonen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen ab 2025 vorhanden sind.