



KKPKS
CCPCS

Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales
Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali

Generalsekretariat

Interkantonale Vereinbarung zur polizeilichen Informationshilfe mittels gemeinsamer Abfrageplattform

Erläuternder Bericht

Generalsekretariat KKPKS, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3011 Bern
Tel. +41 (0)31 512 87 20, info@kkpks.ch

Bern, 30. Januar 2026



Interkantonale Vereinbarung zur polizeilichen Informationshilfe mittels gemeinsamer Abfrageplattform

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungen und Begriffe	4
1. Ausgangslage	6
1.1 Bisherige Fortschritte bei der interkantonalen polizeilichen Zusammenarbeit	6
1.2 Ungenügende nationale polizeiliche Informationshilfe als Sicherheitsproblem ..	6
1.3 Beispiele aus dem polizeilichen Alltag	8
1.4 Regulierungslücke im Bereich der Sicherheit erkannt	9
2. Vorarbeiten.....	9
2.1 Vorentwurf für eine «Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen»	9
2.2 Entscheid des Bundesgerichts vom 17. Oktober 2024 zum Polizeigesetz Luzern (1C_63/2023; BGE 151 I 137).....	11
2.3 Polizeiliche Informationshilfe als Teil der inner- und zwischenstaatlichen Polizeikooperation	12
2.4 Neuer Konkordatsentwurf.....	14
3. Verfassungsrechtliche Grundlagen	15
3.1 Kompetenzordnung im Bereich der inneren Sicherheit.....	16
3.1.1 Ausgangslage	16
3.1.2 Interkantonale Vereinbarung.....	17
3.1.3 Informationssysteme mit Involvierung des Bundes.....	17
3.2 Legalitätsprinzip	18
3.2.2 Erfordernis der genügenden Normstufe	18
3.2.3 Einhaltung des Bestimmtheitsgebots	20
3.3 Öffentliches Interesse	21



Generalsekretariat

3.4	Verhältnismässigkeit.....	22
4.	Zweck und Inhalt der Vereinbarung.....	23
4.1	Vorbemerkungen und Aufbau.....	23
4.2	Gemeinsame Abfrageplattform POLAP	23
4.3	Regelung von POLAP in der vorliegenden Vereinbarung.....	25
5.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	27

**Generalsekretariat**

Abkürzungen und Begriffe

Abkürzung	Definition
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BBl	Bundesblatt
BGE	Amtliche Sammlung der Leitscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BPI	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (SR 361)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
bzw.	beziehungsweise
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz) (SR 235.1)
DSV	Verordnung über den Datenschutz (SR 235.11)
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
Fedpol	Bundesamt für Polizei
ff.	fortfolgende
i.e.S.	im engeren Sinne
ISC-EJPD	Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
m.w.Verw.	mit weiteren Verweisen
nSlaG	neues Schengener-Informationsaustausch-Gesetz
PICAR	Analysetool für taktische Kriminalanalyse
PICSEL	Datenbank für Cyberkriminalität-Erkenntnisse
POLAP	Polizeiabfrageplattform
PolG	Kantonales Polizeigesetz



Generalsekretariat

Abkürzung	Definition
PTI	Polizeitechnik und -informatik Schweiz
PTI-Vereinbarung	Vereinbarung über die Harmonisierung und Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik (SR 367.1)
SIK-N	Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat
SiAG	Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SiAG; SR 362.2) vom 12. Juni 2009
nSiAG	Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schweiz und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustauschgesetz, SiAG) vom 21. März 2025; <i>vom Parlament verabschiedet, aber noch nicht in Kraft.</i>
SIS	Schengener Informationssystem
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
ViCLAS-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung zur Aufklärung von Gewaltdelikten (BSG 559.15-1)
VIS	Visa Information System
z.B.	zum Beispiel



1. Ausgangslage

1.1 Bisherige Fortschritte bei der interkantonalen polizeilichen Zusammenarbeit

Die KKJPD hat im Jahr 2010 das Programm zur Harmonisierung der schweizerischen Polizeiinformatik (HPI) geschaffen. Ziel war es, sich auf interkantonomer Ebene im Bereich polizeilicher Informatik stärker aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Mit der operativen Umsetzung des Programms HPI wurde eine Geschäftsstelle beauftragt, die beim Schweizerischen Kompetenzzentrum PTI angesiedelt ist. Verschiedene Vorhaben wurden in den letzten Jahren erfolgreich umgesetzt (z.B. Waffenplattform, virtueller Polizeischalter ePolice). Als weitere Harmonisierung wurde die PTI-Vereinbarung abgeschlossen. Mit dieser wurden die formellen Strukturen für eine bessere und intensivere Polizeikooperation geschaffen. «PTI Schweiz» ist ein im Handelsregister eingetragenes Institut des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bern, das als Leistungserbringerin für die Schweizer Polizeien Lösungen in den Bereichen Polizeitechnik und -informatik betreiben und beschaffen sowie gemeinsame Aufgaben wahrnehmen kann.

Das Anliegen nach einer gesamtschweizerischen polizeilichen Zusammenarbeit ist nicht neu. So wurde die Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) bereits am 2. April 2009 unterzeichnet. Per Februar 2012 trat die Erweiterung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen in Kraft. Und gemäss Art. 24a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120) besteht ein zentrales Informationssystem, betrieben von fedpol, in welchem die Massnahmen gemäss Konkordat eingetragen werden. Aber aufgrund des föderalistischen Aufbaus der Schweiz bilden kantonsübergreifende oder nationale Systeme die Ausnahme. Aktuell hat jedes Polizeikorps neben den nationalen Systemen (z.B. RIPOL, ZEMIS, Polizeiindex, VOSTRA) insbesondere ein eigenes Vorgangsbearbeitungssystem, das alle innerkantonalen polizeilichen Vorgänge abbildet.

Nicht genügend realisiert ist weiterhin die Vernetzung der Polizeidatenbanken zwischen den Kantonen untereinander (horizontal) sowie mit dem Bund (vertikal), was für eine moderne Schweizer Polizeiarbeit unabdingbar wäre.

1.2 Ungenügende nationale polizeiliche Informationshilfe als Sicherheitsproblem

Die Polizeibehörden der Kantone sehen sich zusehends mit höherer Komplexität in der Sicherstellung ihres Grundauftrags «Ruhe und Sicherheit» konfrontiert. Sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht wird die Polizeitätigkeit laufend anspruchsvoller. Ohne sinnvolle Allokation der Ressourcen besteht die Gefahr, dass der polizeiliche Grundauftrag mittelfristig nicht mehr in der gewünschten Qualität geleistet werden kann. Eine wichtige, effizienzsteigernde Massnahme ist die Einführung einer interkantonalen und automatisierten Informationshilfe zwischen den schweizerischen Behörden zur Erfüllung ihrer polizeilichen Gesetzaufträge.



Generalsekretariat

Aktuell regeln der Bund und die Kantone in ihren jeweiligen Erlassen die Nutzungsberechtigung der Daten. Stand heute bestehen in der Schweiz mindestens 26 verschiedene kantonale Gesetze, die sich mit dem Umgang und Austausch von polizeilichen Informationen befassen. Eine gleiche Anzahl von kantonalen Gesetzen setzt sich mit dem Datenschutz i.e.S. auseinander. Auf Ebene Bund können exemplarisch das BPI, das BWIS oder das ZentG aufgezählt werden. Jede Bearbeitung von Personendaten durch eine Behörde bedarf einer Rechtsgrundlage und kann einen Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Person darstellen. Bei den durch die Polizei bearbeiteten Personendaten handelt es sich mehrheitlich um besonders schützenswerte Daten. Jene müssen besonders sorgfältig bearbeitet werden und benötigen für die Bearbeitung eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinne. Für die Polizeiarbeit in den Kantonen wie auch auf Bundesstufe bestehen diese. Auch für die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengenraum bestehen die notwendigen rechtlichen Grundlagen bereits und wurden den aktuellen Herausforderungen angepasst (vgl. Totalrevision des Bundesgesetzes über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schweiz und denjenigen der anderen Schengen-Staaten; Schengen-Informationsaustauschgesetz, nSlaG; BBl 2025 1111ff.).

Die für eine digitale polizeiliche Informationshilfe notwendigen Rechtsgrundlagen sind demgegenüber auf nationaler Ebene nur partiell vorhanden. Die schweizerischen Polizeibehörden setzen unterschiedliche Anwendungen ein, um Daten in kantonalen, nationalen und internationalen Polizei-Informationssystemen, Ausweisdatenbanken sowie in Systemen der Migrations- und Verkehrszulassungsbehörden abzufragen. Informationen über verdächtige Personen aus anderen Kantonen können Polizeibehörden nur indirekt über den sogenannten Polizeiindex erhalten.

Dieser in Art. 17 BPI normierte Polizeiindex enthält jedoch lediglich Informationen darüber, ob beim jeweiligen Polizeikorps überhaupt Daten zu einer bestimmten Person vorhanden sind. Um welche Informationen es sich tatsächlich handelt, ist nicht ersichtlich. Diese müssen individuell mit *erheblichem Aufwand mittels Anfragen per Telefon oder E-Mail angefordert werden. Jedes Polizeikorps muss einzeln abgefragt werden.* Bei der Bekämpfung von Terrorismus oder transkantonaler und internationaler Schwerstkriminalität ist ein derart schwerfälliger und mit Zeitverlust verbundener Prozess weder zeitgemäss noch zielführend und zudem mit erheblichen Sicherheitsrisiken behaftet. Die interkantonale Informationshilfe über gemeinsame Abfrageplattformen oder gemeinsame Datenbanksysteme erhöht die Effizienz und entlastet die Polizeibeamten, die sich auf ihren Kernauftrag fokussieren können und keine Zeit mit manueller, analoger Informationsbeschaffung verlieren.

Was zur Ermöglichung einer polizeilichen Informationshilfe fehlt, sind Rechtsgrundlagen für ein Abrufverfahren oder die gemeinsame Bearbeitung von Personendaten durch alle Kantone und den Bund. Nach Abschluss der Arbeiten zur Interoperabilität im Schengenraum kann die Schweiz paradoxerweise mit Europa mehr Polizeidaten um ein Vielfaches schneller und einfacher austauschen, als dies im Binnenverhältnis zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen möglich ist. Um jene Interoperabilität gewährleisten zu können, ist die interkantonale polizeiliche Informationshilfe ohnehin notwendig.



Generalsekretariat

Diese rechtlichen und technischen Hürden behindern das Funktionieren der Polizeiarbeit im Alltag. Die Öffentlichkeit reagiert mit Unverständnis und verliert das Vertrauen, wenn z.B. im Nachhinein darüber berichtet wird, dass die Gefährlichkeit einer Person in einem Kanton bekannt war, die Polizeibehörden im Nachbarkanton davon aber keine Kenntnis hatten und deshalb nicht in der Lage waren, angemessen zu reagieren. Eine unzureichende polizeiliche Informationshilfe im Inland begünstigt die Ausbreitung von internationalen oder interkantonalen kriminellen Strukturen in der Schweiz und ist nicht konform mit dem Verfassungsauftrag zur Sicherstellung der Sicherheit (Art. 57 BV). Dies wurde auch in der letzten Schengen-Evaluation von unseren ausländischen Partnerbehörden bemängelt.

1.3 Beispiele aus dem polizeilichen Alltag

Zur Illustration sind nachfolgend einige Konstellationen angeführt, in denen die polizeiliche Informationshilfe über eine gemeinsame Abfrageplattform eine Verbesserung der Sicherheitslage und ein effizienterer Einsatz polizeilicher Ressourcen bewirken könnte:

Einbruchbanden: Professionelle Einbrecher sind häufig national oder sogar international aktiv. Sie nutzen die langsame oder fehlende Kommunikation zwischen den Polizeibehörden der verschiedenen Kantone aus. Wenn die Polizei eines Kantons mutmassliche Einbrecher überprüft, ist es entscheidend zu wissen, ob diese Personen einige Stunden zuvor in einem anderen Kanton aus demselben Grund kontrolliert wurden oder ob sie in einem dritten Kanton im Zusammenhang mit Einbrüchen bekannt sind. In einem solchen Fall können bei ausreichendem Verdacht die notwendigen polizeilichen Massnahmen ergriffen werden. Ohne Informationen über Aktivitäten der Verdächtigen in anderen Kantonen müssen diese ohne weitere Konsequenzen wieder freigelassen werden. Die Einbrecher können in einen nächsten Kanton weiterziehen.

Gefährder: Wenn eine Person in einem Kanton mit Drohungen auffällt, kann für die Einschätzung der Gefahrenlage relevant sein, ob sie bereits in anderen Kantonen polizeibekannt ist, weil die betreffende Person z.B. dort arbeitet. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass mittels vorliegender Vereinbarung keine Informationshilfe zu Daten angestrebt wird, die im kantonalen Bedrohungsmanagement enthalten sind.

Gruppenkriminalität: Kriminelle Gruppierungen agieren oft interkantonal und international, besonders in den Bereichen Cyberkriminalität, Menschenhandel, Terrorismus und bandenmässigen Vermögensdelikten. Der Austausch von Ermittlungsdaten ist daher entscheidend, um Serien und Zusammenhänge zu erkennen. Oftmals bestehen globale Zusammenhänge und es ist erforderlich, digitale Indikatoren (IP-Adressen, Domain-Namen, Krypto-Transaktionen, etc.). auszutauschen. Eine polizeiliche Informationshilfe über eine gemeinsame Abfrageplattform könnte parallele Untersuchungen verhindern und Zusammenhänge schneller erkennen lassen.



Generalsekretariat

1.4 Regulierungslücke im Bereich der Sicherheit erkannt

Die Motion Eichenberger (Nationaler polizeilicher Datenaustausch, 18.3592) beauftragte den Bundesrat im Dezember 2019, eine zentrale nationale Polizeidatenbank oder eine Vernetzungsplattform für die bestehenden kantonalen Polizeidatenbanken zu schaffen, mittels welcher die Polizeikörper 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, solle diese im Bundesrecht geschaffen werden. Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat haben die Motion Eichenberger angenommen und zur Umsetzung dem EJPD zugewiesen.

Die SIK-N hat in der Folge am 10. Oktober 2023 mit der Motion 23.4311 «Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches» nochmals eine Bundesregelung angestossen. Für die Vertreter und Vertreterinnen der SIK-N steht ausser Frage, dass die Kantonspolizeien «[i]n einer Zeit der digitalen Vernetzung [...] jederzeit rasch auf sämtliche in der Schweiz verfügbaren polizeilichen Daten zugreifen können» sollten.¹

Nach dem aktuellen Stand der Arbeiten soll ein Vorschlag zur neuen Verfassungsgrundlage gemeinsam mit einer Totalrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) in die Vernehmlassung geschickt werden. Die BPI-Revision nimmt das Anliegen der Motion Eichenberger 18.3592 nach einem verbesserten polizeilichen Informationsaustausch sowie der Postulate Schläfli [Romano] 15.3325 und Guggisberg 20.3809 auf. Die Revision des BPI soll die Einmalabfrage bundesrechtlich möglich machen. Komplizierte Schnittstellenregelungen sollen dabei beseitigt und eine effizientere Nutzung der Informationen ermöglicht werden.

Bis zu einer möglichen Regulierung durch den Bund, die zahlreiche politische Unwägbarkeiten mit sich bringt, ist eine Konkordatslösung erforderlich, damit das Vorhaben zeitnah umgesetzt werden kann.

2. Vorarbeiten

2.1 Vorentwurf für eine «Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen»

Die KKPKS erarbeitete 2023 einen Vorentwurf für eine interkantonale Vereinbarung, welche die Rechtsgrundlagen schaffen soll, um

- erstens generell die Möglichkeit von automatisierten Abrufverfahren der jeweiligen Polizeidatenbanken der Kantone oder des Bundes zu ermöglichen;
- zweitens sollte gestützt auf die Vereinbarung gemeinsame, interkantonale Informationssysteme (gemeinsame Datenbanksysteme) vorsehen, die gemeinsam geplant, gebaut und betrieben werden können.

¹ Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission vom 25. April 2024 zur Motion 23.4311, S. 2.



Generalsekretariat

Die zum Vorentwurf durchgeführte Vernehmlassung der KKJPD dieses Vereinbarungstexts fand vom 23. November 2023 bis zum 23. Februar 2024 statt. Neben allen Kantonen² wurden Rückmeldungen vom EDÖB, vom EJPd, vom BAZG, von privatim, von der Digitalen Gesellschaft, der KSSD sowie dem Schweizerischen Städteverband SSV eingereicht. Sie werden nachfolgend in inhaltlicher Hinsicht zusammengefasst:

Die Schaffung einer interkantonalen Rechtsgrundlage, die einen wirksamen polizeilichen Datenaustausch rasch ermöglicht und damit zu einer effizienten Strafverfolgung beiträgt, erhält breite Unterstützung. Mehrere Kantone kamen in einer Güterabwägung zum Schluss, dass das Interesse an einer effizienten Bekämpfung von Terrorismus bzw. transkantonaler und internationaler Schwerstkriminalität die datenschutzrechtlichen Bedenken überwiege.

Bekräftigt wurde weiterhin der Wunsch nach einer allumfassenden Regelung auf nationaler Ebene. In dieser Hinsicht ausdrücklich begrüsst wurde die eidgenössische Lösung, die mit der von der SIK-N eingereichten Motion 23.4311 zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustauschs angestrebt wird. Auch der EDÖB ist der Ansicht, dass der in der Vorlage vorgesehene Systemwechsel und die damit verbundene Kompetenzerweiterung der Polizeikörpers nur mit der Schaffung einer neuen Bestimmung in der Bundesverfassung rechtmässig und glaubwürdig erreicht werden könne.

Inhaltlich äusserten viele Kantone datenschutzrechtliche und grundrechtliche Bedenken zum Vereinbarungsvorentwurf. Insbesondere zu den Artikeln betreffend Gegenstand und Zweck und zum Anwendungsbereich wurde angemerkt, dass die offenen Formulierungen und der breite Anwendungsbereich mit dem Legalitätsprinzip, dem Bestimmtheitsgebot und dem Verhältnismässigkeitsprinzip konfliktieren. Es bestünden darum Zweifel, ob die Vorlage in der vorherigen Form einem Normenkontrollverfahren standhalten würde. Auch dass viele wichtige Rechtsfragen erst auf Stufe der Betriebsverordnungen geregelt werden sollen, berge verfassungsrechtliche Unwägbarkeiten, da dadurch die kantonalen Parlamente und das Volk bloss geringen Einfluss auf die Regelungsmaterie hätten und so die Kontrolle über die rechtmässige Verwendung der Informationssysteme verlören. Ausserdem wurde darauf hingewiesen, dass sich die Regelung zum anwendbaren Recht als kompliziert erweisen, da diese verstreut und davon abhängig seien, ob der Bund an den Informationssystemen teilnehme oder nicht.

Diverse Kantone weisen auf die kürzlich ergangenen oder in naher Zukunft vorgesehenen Änderung ihrer Polizeigesetze hin, die ebenfalls die Rechtsgrundlagen für den Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen und Datenbanksysteme schaffen sollen.³ Dies schade der vorliegenden Vereinbarung aber keineswegs, vielmehr werde dadurch die Legitimation der polizeigesetzlichen Grundlagen im kantonalen Recht gestärkt.

Ein Kanton weist darauf hin, dass die Westschweizer Kantonspolizeien schon seit langem eine gemeinsame Datenbank für die Analyse serieller Phänomene (PICAR) und vor

² Luzern, Zürich, Wallis, Uri, Basel-Landschaft, Freiburg, Waadt, Genf, Bern, Thurgau, Schwyz, Neuenburg, Solothurn, Obwalden, Glarus, Nidwalden, Aargau, Jura, Appenzell-Innerrhoden, Tessin, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Zug, Graubünden, St. Gallen und Basel-Stadt

³ In den Kantonen Aargau, Bern, Luzern, Schwyz, Solothurn, St. Gallen und Uri wurden bereits entsprechende Normen in den kantonalen Polizeigesetzen eingefügt.



Generalsekretariat

kurzem eine neue Datenbank für serielle Computerkriminalität (PICSEL) eingerichtet haben. Die Grundlagen dafür seien in einer interkantonalen und behördenübergreifenden Vereinbarung über den Austausch von Daten zur Nutzung von Systemen zur Überwachung und Analyse der Lage im Bereich der seriellen Kriminalität geschaffen worden. Diese beiden Instrumente seien weit über die Grenzen der Westschweiz hinaus bekannt geworden. Die vorliegende Vereinbarung biete nun einen allgemeinen Rahmen für die Zusammenarbeit und die Entwicklung gemeinsamer Datenbanksysteme.

2.2 Entscheid des Bundesgerichts vom 17. Oktober 2024 zum Polizeigesetz Luzern (1C_63/2023; BGE 151 I 137)

In seinem Urteil vom 17. Oktober 2024 hat das Bundesgericht beurteilt, ob die gesetzlichen Grundlagen des Kantons Luzern ausreichen, um eine Beteiligung an der geplanten Datenablageplattform POLAP zu ermöglichen. Zu Beginn äusserte das Bundesgericht Zweifel daran, ob POLAP auf Basis verschiedener kantonaler Regelungen sinnvoll und praktisch umsetzbar ist. Diese Frage liess es jedoch offen, da es die Luzerner Bestimmung aus anderen Gründen aufgehoben hat (E. 6.5).

Weiter führte das Bundesgericht aus, dass das mit POLAP vorgesehene Abrufverfahren im Vergleich zur fallbezogenen, dokumentierten Amtshilfe den Rechtsschutz und die Kontrolle erschwere. Gleichzeitig würde sich die Menge der bearbeiteten Daten und der Bearbeitungsaufwand erhöhen, da mit einer einzigen Anfrage Zugriff auf sämtliche angeschlossenen Quellsysteme möglich wäre. Dies steigere das Risiko eines Missbrauchs und könne gravierende Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 BV nach sich ziehen. Dafür bedarf es einer klaren und hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage, es muss ein überwiegendes öffentliches Interesse am Online-Zugriff bestehen, und dieser Zugriff muss verhältnismässig sein (Art. 36 BV) (E. 6.6).

Das Bundesgericht stellte fest, dass die Luzerner Regelung äusserst weit formuliert ist: Der Zweck wird allgemein mit dem Datenaustausch zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Kriminalitätsbekämpfung angegeben. Dies umfasse sämtliche präventive und repressive Polizeiarbeiten. Darüber hinaus könnten nahezu alle Arten von Daten ausgetauscht werden: Personendaten, Fahrzeug- und Sachinformationen, Vorgänge, Vorermittlungen und Ermittlungen in Strafverfahren, einschliesslich besonders schützenswerter Daten. Das Luzerner Gesetz schränke weder die Kategorien der Daten noch die Bearbeitungszwecke oder den Kreis der zugriffsberechtigten Stellen ein. Aus diesem Grund erachtet das Bundesgericht die gesetzliche Grundlage als nicht ausreichend bestimmt (E. 6.6.1).

Sollte Luzern tatsächlich beabsichtigen, einen voraussetzungslosen und unbegrenzten Austausch sämtlicher Daten im Rahmen des Abrufverfahrens zu ermöglichen, würde dies zusätzlich gegen das Erfordernis eines überwiegenden öffentlichen Interesses sowie gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen. Das Bundesgericht konnte nicht nachvollziehen, weshalb ein solcher Zugriff auf sämtliche Polizeidaten – auch bei Bagatelldfällen – notwendig sein sollte (E. 6.6.2).



Generalsekretariat

Auch hinsichtlich der Weiterverwendung von Daten, die aus einem besonders schwerwiegenden Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung stammen, bestätigte das Bundesgericht seine bisherige Rechtsprechung (BGE 149 I 218, E. 8.9.2). Es verlangte, dass dafür ein ebenso gewichtiges Interesse besteht wie bei der Datenerhebung selbst und dass genau geregelt ist, zu welchen Zwecken ein Datenaustausch zwischen Behörden erfolgen darf. Diese Grundsätze müssten gesetzlich festgelegt werden; für Detailregelungen darf auf Verordnungen verwiesen werden (E. 6.6.3).

Das Bundesgericht hob daher die Luzerner Norm auf, da sie keine ausreichende rechtliche Grundlage für einen Informationsverbund zwischen Bund und Kantonen bietet und zudem gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstösst (E. 6.7). Der Kanton Luzern konnte sich mit seinem Einwand nicht durchsetzen, wonach kein schwerer Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung vorliege, weil nur bereits vorhandene Daten betroffen seien und daher eine Verordnung genüge. Vielmehr schloss sich das Bundesgericht der Argumentation der Beschwerdeführenden an, wonach die Datenbearbeitung im Abrufverfahren für die betroffenen Personen nicht transparent und für den Kanton nicht kontrollierbar sei, da keine Einzelfallüberprüfung der Zugriffsberechtigung erfolge.

Das Bundesgericht scheint in seinem Entscheid davon auszugehen, dass ein Abrufverfahren generell die Gefahr von Datenmissbrauch erhöht: zum einen, weil kein dokumentiertes Amtshilfeersuchen im Einzelfall nötig sei; dies erschwere die Kontrolle und den Rechtsschutz; zum anderen, weil die Datenmenge und die Bearbeitungsintensität zunehmen würde, da mit einer einzigen Anfrage Einblick in alle angeschlossenen Systeme genommen werden könne. Das Bundesgericht scheint anzunehmen, dass die polizeiliche Informationshilfe immer gestützt auf ein dokumentiertes Amtshilfeersuchen erfolgt. In der Praxis wird die polizeiliche Informationshilfe indessen bei zeitlicher Dringlichkeit mit telefonischen Auskünften oder E-Mails erteilt – und keine von beiden werden dokumentiert. Dieser Weg trägt also nicht automatisch dazu bei, dass die Kontrolle und der Rechtsschutz gewährleistet sind.

POLAP soll dann genutzt werden, wenn polizeiliche Massnahmen vollzogen werden, d.h. wenn eine Personenkontrolle auf der Strasse oder wenn eine Grenzkontrolle durchgeführt wird; d.h. es muss schnell gehen. In solchen Situationen kann kein formelles Gesuch um Amtshilfe gestellt werden, und es bleibt auch keine Zeit für eine detailliert Prüfung eines Amtshilfegesuchs. Die diesbezüglichen Ausführungen des Bundesgerichts gehen von einem unrealistischen Verständnis der polizeilichen Informationshilfe zwischen Polizei- und Sicherheitsbehörden aus.

2.3 Polizeiliche Informationshilfe als Teil der inner- und zwischenstaatlichen Polizeikooperation

Im Bereich der internationalen Polizeikooperation war bereits seit der Jahrtausendwende, verstärkt noch unter dem Eindruck der vermehrt auftretenden grenzüberschreitenden Delikten wie organisierte Kriminalität, Terrorismus, Menschen schmuggel und -handel sowie der territorial ungebundenen Netzwerkkriminalität ein starker Zuwachs an spezialgesetzlichen Regelungen festzustellen, beginnend mit der im Dritten Buch des StGB geregelten Zusammenarbeit



Generalsekretariat

mit Interpol und Europol⁴ über die bilateralen Verträge mit den Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Italien sowie Österreich und Liechtenstein bis hin zu dem durch den Beitritt zu Schengen resultierenden Spezialrecht. Diese beinhalten differenzierte Bestimmungen zur *polizeilichen Informationshilfe*, die regelmässig den Austausch besonders schützenswerter Daten sowie Persönlichkeitsprofile beinhalten, namentlich auf dem Weg über die einschlägigen Informationssysteme.

Kaum kodifiziert bleiben indessen die Grundsätze der Polizeikooperation, welche die Behörden im innerschweizerischen Verkehr anwenden. Dieser Mangel kann nicht nur zu Rechtsunsicherheiten führen, sondern zu einer Ungleichbehandlung zwischen ausländischen und inländischen Schengen-Behörden. Dies gilt es zu verhindern, zumal der erwähnte EU-Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Informationsaustausches die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, die Behörden der anderen Partnerstaaten nicht schlechter zu behandeln als die innerstaatlichen Partnerstellen.⁵

Mit dem erhöhten Aufkommen grenzüberschreitender oder territorial ungebundener Kriminalität sowie der Digitalisierung von Gesellschaft und Staat nimmt die polizeiliche Informationshilfe als wichtigste Form der Polizeikooperation nicht nur im zwischenstaatlichen Kontext, sondern auch innerstaatlich weiter an Bedeutung zu.

Wie dargelegt, beschränken sich die autonomen Aufgaben der Polizei auf die unmittelbare Abwendung von Gefahren und die erste Aufklärung und Verfolgung von Straftaten. Mit ihrem ersten Tätigwerden soll die Polizei die nachfolgende verfahrensmässige Aufarbeitung durch Organe der Verwaltung oder der Justiz vorbereiten, nicht jedoch vorwegnehmen. Gegenstand der polizeilichen Informationshilfe darf somit nur eine Datenbekanntgabe sein, welche die gegenseitige Förderung dieser vorbereitenden Polizeiaufgaben bezweckt. Informationen, die unmittelbar der Beweisführung in bereits hängigen Verfahren dienen sollen, dürfen somit im Rahmen der polizeiautonomen Informationshilfe nicht ausgetauscht werden.⁶ Das gleiche gilt für Daten, die erst unter Rückgriff auf prozessualen Zwang beschafft werden können, dessen Anordnung oder Androhung in der Kompetenz von Justiz- oder Verwaltungsjustizbehörden liegt.⁷ Kommt es zum Zwecke der Weitergabe zu einer derartigen Beschaffungsanordnung, müssen die so erhältlich gemachten Informationen anschliessend stets über den Weg der Rechtshilfe weitervermittelt werden.

Aufgrund ihrer Qualifikation als nicht justizförmige Personendatenbearbeitung ist die polizeiliche Informationshilfe dem allgemeinen Datenschutzrecht und den daraus abzuleitenden Bearbeitungsprinzipien der Zweckbindung der Erkennbarkeit und Wahrheit, sowie der Erforderlichkeit unterworfen. Dieser allgemeine rechtliche Rahmen, der auch neben allfälligen spezialgesetzlichen Amtshilfe-Regelungen massgebend bleibt, wird in den kantonalen Polizeigesetzen denn auch regelmässig ausdrücklich festgehalten. Trotzdem gibt es Besonderheiten bei der polizeilichen Informationshilfe,

⁴ Heute: Artikel 350ff. und 355a StGB.

⁵ Vgl. Artikel 3 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses sowie Artikel 6 SlaG

⁶ Vgl. Heimgartner Stefan, Amtshilfe, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Bd. III/2, Basel 2018, S. 227, Randziffer 135 und 140 [zit.: Heimgartner, Amtshilfe]

⁷ HEIMGARTNER, Amtshilfe, Seite 227, Randziffer 139



Generalsekretariat

welche bei der Umsetzung der Bearbeitungsprinzipien des allgemeinen Datenschutzrechts zu berücksichtigen sind. So stehen den datenschutzrechtlichen Bearbeitungsprinzipien gleichwertige Grundsätze der Polizeikooperation, insbesondere der polizeilichen Informationshilfe gegenüber, die ebenfalls von Gesetzgeber und den Rechtsanwendern zu berücksichtigen sind. Diese Grundsätze werden im Schweizer Recht mit dem neuen Schengener-Informationsaustausch-Gesetz (SlaG; SR 362.2) ausdrücklich gesetzlich verankert.⁸

Vorliegend wird der im Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes PolAG verwendete Begriff der «*polizeilichen Informationshilfe*» anstelle von «*polizeiliche Amtshilfe*» oder «*polizeilicher Informationsaustausch*» aufgenommen: Damit soll besser zum Ausdruck gebracht werden, dass dies nur eine - wenn auch die Wichtigste - Form der vielfältigen Amtshilfeleistungen zur Polizeikooperation darstellt, welche gerade nicht in einem klassischen zwischenbehördlichen Verfahren erbracht werden.⁹ Zudem erfolgt diese Hilfe nicht in jedem Fall auf Ersuchen hin oder in einem Austausch, wie dies z.B. bei der Regelung der spontanen Informationshilfe zum Ausdruck kommt (vgl. Art. 7 SlaG¹⁰ bzw. Art. 12 nSlaG¹¹). Schliesslich wird diese Informationshilfe mit überwiegender Mehrheit heute elektronisch durch gemeinsame Informationssysteme geleistet:¹² Allein im Schengener Informationssystem SIS wurden im Jahr 2022 von der Schweiz über 300'000 Anfragen täglich getätigt, und jährlich registriert die Schweiz so rund 20'000 Fahndungstreffer.¹³

2.4 Neuer Konkordatsentwurf

Im Nachgang zum Entscheid des Bundesgerichts vom 17. Oktober 2024 zum Polizeigesetz Luzern (BGE 151 I 137; vgl. vorne Ziff. 2) hat die KKJPD die KKPKS im Frühjahr 2025 damit beauftragt, die Arbeiten für eine Vereinheitlichung der kantonalen Rechtsgrundlagen zur nationalen polizeilichen Informationshilfe voranzutreiben. Dabei sei die jüngste Rechtsprechung des Bundesgerichts zu berücksichtigen und die Koordination mit den parallel laufenden Arbeiten des EJPd (Revision Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes BPI, Umsetzung Motion 23.4311¹⁴) zu gewährleisten.

⁸ Vgl. hierzu auch ausführlich RONNY FISCHER: *Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung: Dargestellt am Beispiel der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)*. Dissertation, Universität Zürich, 2025; S. 89ff.

⁹ Vgl. zum Begriff der «Informationshilfe» auch HEIMGARTNER, *Amtshilfe*, Seite 205, Randziffer 50 (mit weiteren Zitierungen), der darunter die «Herausgabe von Informationen in Form von Daten an andere Amtsstellen in physischer (Papier) oder in elektronischer Form (Dateien)» versteht.

¹⁰ SR 362.2.

¹¹ Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 4. September 2024, BBl 2024 2359ff.

¹² HEIMGARTNER, *Amtshilfe*: «*Amtshilfe ist die auf Ersuchen hin erbrachte Unterstützung einer Behörde bei Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben durch eine ersuchte Behörde.*» S. 195 Randziffer 11

¹³ Vgl. https://www.sem.admin.ch/ejpd/de/home/themen/abstimmungen/frontex.html?utm_source=chatgpt.com (zuletzt besucht am 04. Februar 2025)

¹⁴ Schaffung einer Verfassungsgrundlage (Motion 23.4311): Die Motion 23.4311, die am 12. Juni 2024 vom Parlament an den Bundesrat überwiesen wurde, beauftragt diesen, einen Vorschlag für eine explizite Verfassungsgrundlage auf Bundesebene für die Regelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches vorzulegen.



Generalsekretariat

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit sowie der zahlreichen aktuell laufenden kantonalen Polizeigesetzrevisionen sollen den Kantonen zur Erreichung dieses Gesamtziels zwei Wege eröffnet werden:

- Einerseits sollen die Kantone bei ihren laufenden, selbständigen Revisionen ihrer Polizeigesetze mit standardisierten Gesetzestexten unterstützt werden. Dabei soll der Vorschlag des Zürcher Regierungsrates zur Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Zürichs beispielhaft herangezogen werden, welche in den Beratungen des Kantonsparlaments bereits am weitesten gediehen ist und die Rechtsprechung des Bundesgerichts hinreichend berücksichtigt.¹⁵
- andererseits soll ein neues Konkordat für die nationale polizeiliche Informationshilfe geschaffen werden.

Die Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten privatim soll das Projekt beratend begleiten.

Auf diesen Wegen soll das Ziel zeitnah erreicht werden, dass einheitliche kantonale Gesetzesgrundlagen für die polizeiliche Informationshilfe zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen untereinander bestehen, sodass die gemeinsame Abfrageplattform POLAP termingerecht den operativen Betrieb aufnehmen kann. So soll auch gewährleistet sein, dass die elektronische Informationsweitergabe zwischen den Kantonen sowie an fedpol und die Schengen-Staaten reibungslos funktioniert, die mit der vom Parlament am 21. März 2025 verabschiedeten Totalrevision des Schengener Informationsaustausch-Gesetzes SiAG und Übernahme der Europäischen Richtlinie 2023/977 noch effizienter gestaltet wurde. Damit wurde der bereits existierende Rechtsrahmen zur internationalen polizeilichen Informationshilfe zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erheblich modernisiert.¹⁶ So sollen die Möglichkeiten in der nationalen polizeilichen Informationshilfe dem bereits hohen, mit dem neuen SiAG aber noch verbesserten internationalen Standard weitgehend angeglichen werden.

3. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Es ist unbestritten, dass einheitliche und harmonisierte Rechtsgrundlagen erforderlich sind, damit der interkantonale polizeiliche Informationsaustausch zielführend umgesetzt werden kann. Neben dem Bundesgericht bemängelt die Lehre seit Längerem, dass es weitgehend an bundesrechtlichen und kantonsrechtlichen Rechtsgrundlagen über die polizeiliche Zusammenarbeit fehle, was allerdings nichts an deren Zulässigkeit ändert, soweit sie in Übereinstimmung mit den jeweiligen kantonalen Rechtsordnungen erfolgt.¹⁷ Diese Rechtsgrundlagen müssen ausdrücklich die Möglichkeit von automatisierten Abrufverfahren der jeweiligen Polizeidatenbanken der Kantone oder des Bundes ermöglichen.

¹⁵ <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-227-2025.html>

¹⁶ Notenaustausch zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands). Genehmigung und Umsetzung; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20240072>

¹⁷ Vgl. HEIMGARTNER STEFAN, Kommentar StPO zu Art. 43, Randziffer 14



Generalsekretariat

Der Einsatz solch moderner Technologien kann zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich sein, aber auch erheblich in das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre nach Art. 8 Ziff. 2 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV und in die informationelle Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV eingreifen.¹⁸ Von diesem Hintergrund aus ist zunächst auf die Verfassungsmässigkeit der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung einzugehen.

3.1 Kompetenzordnung im Bereich der inneren Sicherheit

3.1.1 Ausgangslage

Ein die Grundrechte einschränkender Rechtssatz muss vom kompetenzrechtlich zuständigen Gemeinwesen erlassen werden. Ob vorliegend grundsätzlich eine kantonale oder eine Bundeskompetenz besteht, ist unter den Expertenmeinungen strittig. Während die einen eine Verfassungsergänzung mit einer Kompetenz des Bundes zur Regelung des polizeilichen Datenaustauschs als notwendige Voraussetzung für eine nationale Gesetzgebung sehen, halten andere eine Bundesgesetzgebung nach den bestehenden Grundlagen für zulässig. Im Bereich des Strafrechts und des Strafprozessrechts verfügt der Bund aufgrund von Art. 123 Abs. 1 BV über Rechtsetzungskompetenz. Demgegenüber ist nach einhelliger Lehrmeinung und ständiger Rechtsprechung die präventive polizeiliche Tätigkeit Sache der Kantone.¹⁹ Der Bundesrat lehnte es infolgedessen wegen der kantonalen Polizeihochheit bisher regelmässig ab, die Thematik umfassend in einem Bundesgesetz zu regeln.

Gemäss Art. 57 Abs. 1 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Nach Abs. 2 der besagten Norm haben sie ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit zu koordinieren. Der Bundesgesetzgeber hat gestützt darauf mehrfach eine Bundeskompetenz in Anspruch genommen, wenn er Informationssysteme im Bereich der inneren Sicherheit geschaffen hat (Hoogan-Datenbank, Nationaler Polizeiindex, Informationssystem der Zeugenschutzstelle etc.). Dieses Vorgehen wurde allerdings in der Lehre kritisiert, da Art. 57 Abs. 2 BV eine reine Koordinationspflicht ohne kompetenzbegründende Wirkung vorsehe.²⁰ Eine allumfassende Bundeskompetenz wäre daher einzig auf dem Wege der Verfassungsrevision zu erreichen, was zeitliche und politische Unwägbarkeiten mit sich bringt.²¹

Aus diesem Grund bleibt es vorerst bei der kantonalen Polizeihochheit, die bloss mit einer Koordinationspflicht eingeschränkt wird. Für die vorliegend zu regelnde Materie ist somit zumindest von einer geteilten Kompetenz der kantonalen Gesetzgeber auszugehen.

¹⁸ BGer 1C_39/2021 vom 23. November 2021 E. 4.3.3 (nicht publ. in BGE 149 I 218).

¹⁹ BGE 140 I 353 E. 5.5; BGer 1C_39/2021 vom 23. November 2021 E. 4.1 (nicht publ. in BGE 149 I 218).

²⁰ DIGGELMANN/ALTWICKER, Kommentar zu Art. 57 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 57 N 23; MÜLLER/MOHLER, Kommentar zu Art. 57, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 57 BV N 33 ff.; RONNY FISCHER: *Kompetenzen im Schnittstellenbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung: Dargestellt am Beispiel der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV)*. Dissertation, Universität Zürich, 2025; S. 16ff.

²¹ Zu diesem Zweck wurde die Motion 23.4311 («Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches») eingereicht, welche auf entsprechenden Antrag des Bundesrates von beiden Räten angenommen und am 12.06.2024 an den Bundesrat überwiesen wurde.



Generalsekretariat

3.1.2 Interkantonale Vereinbarung

Folglich müssen die Kantone, in Ergänzung der bereits partiell bestehenden (und in der Zuständigkeit des Bundes liegenden) bundesrechtlichen Regelungen, die Rechtsgrundlagen in den kantonalen Polizeigesetzen festlegen oder alternativ eine rechtssetzende interkantonale Vereinbarung eingehen. Unbestrittenermassen ist die Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis zwischen den Kantonen mittels interkantonomer Vereinbarung zulässig und für eine interkantonale Zusammenarbeit gar unabdingbar.

Nach Art. 48 Abs. 1 BV können die Kantone Verträge miteinander abschliessen. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schliessen. Diese Verträge können rechtsgeschäftlich, rechtsetzend oder beides sein. Rechtsgeschäftliche Verträge begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen den Parteien. Sie umschreiben Rechte und Pflichten, die sich auf einen bestimmten Sachverhalt beziehen. Rechtssetzende Verträge streben eine Rechtsvereinheitlichung an. Sie stellen generell-abstrakte Regelungen auf, die für alle Parteien gelten. Diese Gruppe wird weiter in mittelbar oder unmittelbar rechtsetzenden Verträgen unterschieden. Unmittelbar rechtsetzende Verträge verpflichten direkt den Bürger und die rechtsanwendenden Behörden. Sind sie mittelbar rechtsetzend, verpflichten Sie die beteiligten Kantone, Bestimmungen zu erlassen, durch welche die Vereinbarung für den Bürger Gültigkeit erlangt.

Bei der vorliegenden Vereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach Art. 48 Abs. 1 BV, der sowohl rechtsgeschäftliche als auch rechtssetzende Elemente aufweist. Die Vereinbarung enthält Kompetenznormen für die Kantone, um interkantonale und mit dem Bund Polizeidaten bekanntzugeben, was geeignet ist, die Rechtstellung Privater zu berühren. Die Vereinbarung muss daher, um dem Legalitätsprinzip zu genügen, als formelles Gesetz erlassen werden. Dies bedingt, dass jeder Kanton ein Gesetzgebungsverfahren durch seinen kantonalen Gesetzgeber durchlaufen muss, wenn er dieser Vereinbarung beitreten will.

Als kantonaler Erlass nach Art. 82 lit. b BGG ist die vorliegende Vereinbarung der abstrakten Normenkontrolle an das Bundesgericht zugänglich und kann auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht überprüft werden.

3.1.3 Informationssysteme mit Involvierung des Bundes

An der vorliegenden interkantonomer Vereinbarung ist der Bund nicht beteiligt. Zwar liesse Art. 48 Abs. 2 BV eine Teilnahme des Bundes im Rahmen seiner Kompetenzen zu. Einzig die Kantone können hingegen nach Art. 48 Abs. 4 BV interkantonale Organe zum Erlass rechtssetzender Bestimmungen ermächtigen. Insofern wäre eine Beteiligung des Bundes an der vorliegenden Vereinbarung nicht aus allen Gesichtspunkten praktikabel.

Neben der horizontalen Datenbekanntgabe auf gemeinsamen Abfrageplattformen und gemeinsamen Datenbanksystemen der Kantone ist die vertikale Datenbekanntgabe mit dem Bund von höchstem öffentlichem Interesse. Die vorliegende Vereinbarung berücksichtigt deshalb den Bund, soweit sie ihn als kantonales Recht verpflichten kann. So schafft sie die Grundlage dafür, dass die Kantone ihre eigenen Systeme an diejenigen



Generalsekretariat

des Bundes anschliessen und damit eigene Daten an den Bund bekannt geben dürfen. Auch ermöglicht die vorliegende Vereinbarung, dass Bund und Kantone gemeinsam ein Informationssystem schaffen und betreiben können.

Die vorliegende Vereinbarung verzichtet jedoch darauf, Anforderungen an die entsprechenden Systeme des Bundes zu stellen, da diese ihrerseits bundesrechtlichen Vorgaben genügen müssen und damit auf einer genügenden Rechtsgrundlage stehen. Aufgrund der derogativen Kraft des Bundesrechts kann die vorliegende Vereinbarung dem Bund ohnehin nicht vorschreiben, wie er seine Informationssysteme betreiben soll. Auch kann der Bund nicht den kantonalen Datenschutzaufsichtsbehörden unterstellt werden. Diese Rechtsgrundlagen haben im Bundesrecht zu erfolgen. Die an dieser Vereinbarung teilnehmenden Kantone haben darauf keinen Einfluss. Ihnen obliegt einzig der Entscheid, ob sie ihre Quellsysteme an das konkrete Informationssystem (Abfrageplattform) anschliessen wollen oder nicht.

Die kantonalen Informationssysteme werden wie erwähnt in die bewährten Strukturen der PTI Schweiz eingegliedert. Dergestalt wird die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen auch institutionell sichergestellt. Bei rein kantonalen Systemen nehmen Vertreter des Bundes gemäss Art. 13 Abs. 6 PTI-Vereinbarung immerhin mit beratender Stimme an der Beschlussfassung der betreffenden PTI-Organen teil. Ist der Bund an den Informationssystemen beteiligt und sind nach den bundesrechtlichen Normen ebenfalls die PTI-Strukturen anwendbar, hat das EJPD gemäss Art. 13 Abs. 4 PTI-Vereinbarung ein Veto-Recht.

3.2 Legalitätsprinzip

Wie bereits erwähnt, tangiert eine Abfrageplattform die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen und verletzt das Grundrecht auf Privatsphäre. Diese Grundrechte dürfen nur nach Massgabe von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Nach Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen der Grundrechte einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Grundrechtseingriffe im Gesetz selbst geregelt sein müssen.

3.2.2 Erfordernis der genügenden Normstufe

Bei der vorliegenden Vereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach Art. 48 Abs. 1 BV, der sowohl rechtsgeschäftliche als auch rechtssetzende Elemente umfasst. Die Vereinbarung enthält Kompetenznormen für die Kantone, um interkantonal und mit dem Bund Polizeidaten bekanntzugeben. Da der Vertrag potenziell nicht nur geringfügig die Rechtsstellung Privater berührt, müssen die Grundzüge in einem formellen Gesetz geregelt sein. Die vorliegende Vereinbarung stellt einen kantonalen Erlass dar, der nach Art. 82 lit. b BGG der abstrakten Normenkontrolle an das Bundesgericht zugänglich ist und auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht überprüft werden kann. Die vorliegende Vereinbarung erfüllt damit die Voraussetzung der genügenden Normstufe. Das Bundesgericht hat bestätigt, dass Konkordate eine



Generalsekretariat

genügende formelle gesetzliche Grundlage darstellen, um Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen.²²

In der ersten Vernehmlassung wurden verschiedentlich Bedenken dahingehend geäussert, dass die vorgesehenen Betriebsverordnungen/Ausführungsbestimmungen, für deren Erlass die «strategische Versammlung PTI» zuständig wäre, nicht auf einer genügenden Normstufe stünden. Aufgrund der verminderten demokratischen Kontrolle über die auf dem Verordnungsweg erlassenen Bestimmungen werde das Legalitätsprinzip verletzt.²³ Deshalb würden staatliche Grundrechtseingriffe nicht gerechtfertigt werden können.

Für die Umsetzung eines Vertrages können die Kantone durch interkantonalen Vertrag interkantonale Organe zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen (Art. 48 Abs. 4 BV). Voraussetzungen sind, dass der Vertrag, welcher die Rechtsetzungskompetenz delegiert, nach dem gleichen Verfahren, welches für die Gesetzgebung gilt, genehmigt wurde und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.

In der Vereinbarung wird die strategische Versammlung PTI mit der Aufsicht beauftragt und ermächtigt, das Betriebsreglement sowie deren Änderungen zu genehmigen. Bei PTI handelt es sich um eine bereits existierende öffentlich-rechtliche Körperschaft. Die Delegation schafft keine neue Körperschaft und die Umsetzung der Vereinbarung wird in bestehende Ressourcen und Institutionen mit bestehender Governance eingegliedert. Die Kantone, die einem gemeinsamen Abfragesystem beitreten möchten, müssen das entsprechende Betriebsreglement nach kantonalem Recht durch die kantonale zuständige Instanz genehmigen. Den Kantonen wird empfohlen, beim Erlass der vorliegenden Vereinbarung gleichzeitig die kantonalen Rechtsgrundlagen bei Bedarf so anzupassen, dass ihre Vertretungen in der strategischen Versammlung PTI die Kompetenz erhalten, das Betriebsreglement zu genehmigen.

Delegationsnormen müssen sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränken und der Gegenstand, das Ziel und die Leitlinien der delegierten Regelung müssen in der Delegationsnorm enthalten sein. Durch die Eingrenzung der polizeilichen Informationshilfe in den einleitenden Artikel der Vereinbarung wird das Sachgebiet genau umschrieben. In zwei Entscheiden hinsichtlich der automatisierten Fahrzeugfandung befasste sich das Bundesgericht mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip. Es erachtete es als zulässig, dass Einzelheiten nicht im formellen Gesetz, sondern in konkretisierenden Ausführungs- und Vollzugsverordnungen geregelt sind.²⁴ Das Bundesgericht erinnerte zudem an seine Rechtsprechung,²⁵ wonach Ausführungs- bzw. Vollzugsverordnungen zulässig sind, «soweit sie sich an den gesetzlichen Rahmen halten und für den Vollzug des Gesetzes erforderlich sind».²⁶ Der Eingriff in die Grundrechte darf jedoch erst dann stattfinden, wenn die erforderlichen Regelungen auch auf Verordnungsebene erlassen sind.²⁷

²² BGE 137 I 31 E. 6.3.

²³ Vgl. BGE 147 I 450 E. 3.2.1.

²⁴ BGE 149 I 218 E. 8.2.1; 146 I 11 E. 3.3.

²⁵ BGE 133 II 331 E. 7.2.2; 124 I 127 E. 3b.

²⁶ BGE 146 I 11 E. 3.3.

²⁷ BGE 149 I 218 E. 8.9.3.



Generalsekretariat

Die vorliegende Vereinbarung berücksichtigt die bundesgerichtlichen Leitplanken und beachtet das Gesetzmässigkeitsprinzip, indem Gegenstand, Ziele und Leitlinien für das Abfragesystem abschliessend in ihr selbst, einem formellen Gesetz, enthalten sind. Das Betriebsreglement zum Abfragesystem ist nötig, um weitere Details zu regeln. Eine beliebige Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser Vereinbarung auf dem Verordnungswege ist damit ausgeschlossen, weshalb die beabsichtigte Delegation an die «strategische Versammlung PTI» mit Art. 36 Abs. 1 BV vereinbar ist.²⁸

3.2.3 Einhaltung des Bestimmtheitsgebots

Das Gesetzmässigkeitsprinzip erfordert im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung neben der genügenden Normstufe eine ausreichende Normdichte.²⁹ Das sogenannte Bestimmtheitsgebot verlangt eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts müssen diese «so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können».³⁰

Gleichzeitig räumt das Bundesgericht ein, dass das Bestimmtheitserfordernis im Polizeirecht aufgrund der Besonderheit des Regelungsbereichs an seine Grenzen stösst. So lassen sich die polizeilichen Aufgaben kaum von vornherein abschliessend und bestimmt umschreiben, da sich die Polizeitätigkeit nicht gegen im Einzelnen bestimmbare Gefährdungsformen richtet. In einem älteren Entscheid erachtete das Bundesgericht selbst offen formulierte Normen als zulässig.³¹ Die hinzunehmende Unbestimmtheit von Normen lässt sich jedenfalls mit sogenannten «Bestimmtheitssurrogaten»³² zum einen mit verfahrensrechtlichen Garantien und zum anderen mit gesteigerter Bedeutung der Verhältnismässigkeit kompensieren.³³

In einem jüngeren Grundsatzentscheid hat die Grosse Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte grundsätzliche Anforderungen an die Zulässigkeit von Systemen der Massenüberwachung aufgestellt.³⁴ Sie erwog, dass das nationale Recht das Bewilligungsverfahren, das Verfahren zur Auswahl, Analyse und Verwendung der Daten, die zeitliche Dauer der Überwachung und Verwendung der Daten, die zeitliche Dauer der Überwachung und der Aufbewahrung der Daten, die Verpflichtung zur Datenlöschung sowie die Voraussetzungen und Garantien bei der Datenübermittlung an Dritte definieren müsse.³⁵ Weiter verlangt der EGMR, dass Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung regelmässig von einem unabhängigen Kontrollorgan geprüft werde, weshalb es einer lückenlosen Protokollierung bedürfe.³⁶

²⁸ Vgl. BGE 146 I 11 E. 3.3.2.

²⁹ BGE 146 I 11 E. 3.1.2.

³⁰ Statt vieler BGE 147 I 450 E. 3.2.1; 146 I 11 E. 3.1.2; 144 I 126 E. 6.1.

³¹ BGE 128 I 327 E. 4.2; Siehe zur Kritik aus der Lehre m.w.Verw. SCHWEIZER/KREBS, Kommentar zu Art. 36 BV, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 36 BV N 26.

³² MAGNIN, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 201.

³³ Zum Ganzen BGE 146 I 11 E. 3.1.2; 136 I 87 E. 3.1; BGE 1C_39/2021 vom 29. November 2022 E. 4.3.2 (nicht publ. in BGE 149 I 218).

³⁴ Urteil des EGMR *Centrum för Rättvisa gegen Schweden* vom 25. Mai 2021.

³⁵ Urteil des EGMR *Centrum för Rättvisa gegen Schweden* vom 25. Mai 2021, Rz. 262 ff.

³⁶ Urteil des EGMR *Centrum för Rättvisa gegen Schweden* vom 25. Mai 2021, Rz. 270.



Generalsekretariat

Von einer Massenüberwachung betroffenen Personen sei ausserdem eine effektive Beschwerdemöglichkeit einzuräumen.³⁷ Im konkreten Fall hatte der EGMR die gesetzlichen Anforderungen an die nachrichtendienstliche Überwachung der elektronischen Kommunikation per Funk und Kabel zu beurteilen. Die Ausführungen lassen sich daher nicht tel quel auf sämtliches polizeilich motiviertes Staatshandeln übertragen. Das Bundesgericht hat deshalb erwogen, dass bei weniger weitgehenden Eingriffen des Staates in die Grundrechte der betroffenen Personen auf einzelne vom EGMR verlangte Kontrollvorkehrungen verzichtet werden könne.³⁸

Die vorliegende Vereinbarung hat sich in verschiedenen Punkten explizit an die zitierte Rechtsprechung angelehnt, um dem Legalitätsprinzip gerecht zu werden. Im Vergleich zur nachrichtendienstlichen Überwachung des Funk- und Kabelverkehrs stellt die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine interkantonale polizeiliche Informationshilfe einen geringeren Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen dar, da mit Inkrafttreten dieser Vereinbarung keine neuen Daten erfasst und gespeichert werden. Dennoch setzt die Vorlage freiwillig die höchstgerichtlichen Anforderungen um, wo diese nicht spezifisch auf die nachrichtendienstliche Überwachung des Fernmeldeverkehrs ausgerichtet sind.

Wie bereits erwähnt, schafft die vorliegende Vereinbarung keine Rechtsgrundlage zur Sammlung und Speicherung von neuen Daten. Es werden einzig diejenigen bereits vorhandenen Daten bearbeitet, die von Polizeibehörden der Kantone, der Gemeinden, des Bundes oder, sofern zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig, anderen Behörden und Partnerorganisationen aus dem In- oder Ausland rechtmässig erhoben und bekannt gegeben worden sind (sog. *Verfügbarkeits- oder Disponibilitätsprinzip*³⁹, Art. 1 Abs. 3⁴⁰). Die Vereinbarung regelt zudem abschliessend, welche Datenkategorien zu welchen Zwecken im Abrufverfahren bekannt gegeben werden dürfen (Art. 7 und 8). Damit ist für die Betroffenen ersichtlich, welche Daten zu welchem Zweck von den Teilnehmenden bearbeitet werden können.

Die vorliegende Vereinbarung erweist sich mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot somit als verfassungs- und konventionskonform.

3.3 Öffentliches Interesse

Das öffentliche Interesse ergibt sich bereits aus der Zweckbestimmung der vorliegenden Vereinbarung. Nach Art. 1 Abs. 1 dient die interkantonale polizeiliche Informationshilfe der nationalen Polizeikooperation. Die polizeiliche Informationshilfe wird im

³⁷ Urteil des EGMR *Centrum för Rättvisa gegen Schweden* vom 25. Mai 2021, Rz. 271.

³⁸ BGE 149 I 218 E. 8.2.3 betreffend automatisierte Fahrzeugfahndung.

³⁹ Der Begriff des *Disponibilitätsprinzips* (auch *Grundsatz der Verfügbarkeit* genannt) steht in der EU für das Konzept für den grenzüberschreitenden Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen zwischen den Mitgliedstaaten. Danach soll unionsweit ein Strafverfolgungsbeamter in einem Mitgliedstaat, der für die Erfüllung seiner Aufgaben Informationen benötigt, diese aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten können, und die Strafverfolgungsbehörden in dem anderen Mitgliedstaat, die über diese Informationen verfügt, sie grundsätzlich für den erklärten Zweck bereitstellen müssen (vgl. hierzu auch: Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 4. September 2024 BB1 2024 2359).

⁴⁰ Dieses gesetzliche verankerte Disponibilitätsprinzip vermag das Prinzip der Zweckbindung zu durchbrechen. Es stellt dahingehend eine Ausnahme im Sinne von Art. 20 Abs. 1 Bst. b DSG dar (so auch Heimgartner, Amtshilfe, Seite 203, Randziffer 44 sowie 48).



Generalsekretariat

Abrufverfahren allein dort von den beteiligten Polizeibehörden in Anspruch genommen, wo sie beim Vollzug gesetzlich bestimmter Massnahmen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufträge benötigt wird. Die beteiligten Behörden unterstützen sich gegenseitig dabei, ihre Aufträge zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, der Erkennung und Verhinderung von Straftaten, der Bekämpfung von Kriminalität und der Effizienz sowie der Koordination der Ermittlungen erfüllen zu können.

Indem die Teilnehmenden in Echtzeit unter bestimmten Umständen Daten aus anderen Kantonen oder dem Bund einsehen können, können sie ihrer polizeilichen Aufgabe effektiver und zielgerichteter nachgehen.⁴¹ Es soll damit verhindert werden, dass sich Täter das föderale System der Schweiz zu Nutze machen und durch den aktuell aufwändigen und ineffizienten Informationsfluss zwischen den Kantonen geschützt werden.

3.4 Verhältnismässigkeit

Wie bereits erwähnt, kommt im Bereich des Polizeirechts, wo es manchmal unmöglich ist, die gebotene Bestimmtheit zu erreichen, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine grosse Bedeutung zu.⁴² Bei der vorliegenden Vereinbarung handelt es sich um eine ausgewogene Vorlage, die sich an den bundesgerichtlichen und konventionsrechtlichen Voraussetzungen orientiert und die Verhältnismässigkeit wahrt.

So umschreibt Art. 6, für welche polizeilichen Aufgaben die Datenbekanntgabe erfolgen kann. Art. 8 hält abschliessend fest, welche Datenkategorien hierfür bekannt gegeben werden dürfen. Namentlich zur Bekämpfung von einfachen Übertretungen ist eine polizeiliche Informationshilfe gestützt auf die vorliegende Vereinbarung nicht möglich. Bei einem einmaligen Littering-Verstoss darf eine Polizeibehörde deshalb nicht die Daten aus anderen Kantonen einsehen, um zu prüfen, ob die betroffene Person bereits irgendwo erfasst ist. Hingegen kann es für die Aufklärung schwerer Sexualdelikte oder bandenmässig begangener Ladendiebstähle wichtig sein zu erfahren, dass die verdächtige Person in anderen Kantonen schon mehrfach wegen Exhibitionismus bzw. geringfügiger Ladendiebstähle registriert wurde.

Des Weiteren enthält die vorliegende Vereinbarung zahlreiche Bestimmungen, welche die Datensicherheit gewährleisten und die Rechte der betroffenen Personen wahren sollen. So sind für die gemeinsame Abfrageplattform Meldepflichten bei Verdacht auf missbräuchliches Verhalten statuiert (Art. 12). Ebenfalls auf Gesetzesstufe werden die Mindestvoraussetzungen zur Protokollierung von Zugriffen auf die Abfrageplattform (Art. 10) normiert, um den Missbrauchsmeldungen nachgehen zu können und die Nachvollziehbarkeit der Datenbearbeitung zu gewährleisten. Die einschlägigen Datenschutzgesetze des Bundes bzw. der Kantone bleiben stets vorbehalten und werden durch die vorliegende Vereinbarung nicht eingeschränkt.

⁴¹ Siehe dazu schon vorne S. 9.

⁴² Urteil des BGer 1C_39 vom 29. November 2022 E. 4.3.2. (nicht publ. in BGE 149 I 218).



4. Zweck und Inhalt der Vereinbarung

4.1 Vorbemerkungen und Aufbau

Der vorliegende Entwurf basiert inhaltlich auf zwei Grundlagen:

- dem Vorentwurf für eine «Interkantonale Vereinbarung über den Datenaustausch zum Betrieb gemeinsamer Abfrageplattformen». Es wurden jedoch nur diejenigen Artikel übernommen, welche die polizeiliche Informationshilfe mittels gemeinsamer Abfrageplattform regeln sollen. Dabei wurden die Bemerkungen der Stellungnahmen aus der Vernehmlassung so weit als möglich berücksichtigt.
- Die Lösung des Polizeigesetzes des Kantons Zürichs zur elektronischen Zusammenarbeit gemäss Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5. März 2025 (§54b - §54c).⁴³ Diese Lösung berücksichtigt hinlänglich den Bundesgerichtsentscheid zum Polizeigesetz des Kantons Luzern und ist im parlamentarischen Verfahren am weitesten gediehen.

4.2 Gemeinsame Abfrageplattform POLAP

Für die Erkennung und Abwehr von Gefahren ist es wichtig, dass die Polizei bei der Überprüfung einer Person nicht nur die im eigenen System registrierten Vorgänge sieht, sondern auch auf Vorkommnisse in anderen Kantonen aufmerksam wird. Vermutet die Polizei, dass eine Person in anderen Kantonen bekannt ist, hat sie heute per E-Mail oder Telefon bei der zuständigen ausserkantonalen Behörde anzufragen, die dann auf einem dieser Wege die benötigten Informationen im Rahmen der Amtshilfe übermittelt. Oftmals erreichen diese Informationen die kantonale Polizei aber zu spät, weshalb z. B. ein verdächtigtes Verhalten im Nachbarkanton erst dann entdeckt wird, wenn die Person bereits wieder aus der Kontrolle entlassen worden ist. Die Informationsdefizite nutzen z.B. Einbrecherinnen und Einbrecher aus, die häufig national oder sogar international aktiv sind. Wenn die Polizei eines Kantons mutmassliche Einbrecherinnen und Einbrecher überprüft, ist es entscheidend, zu wissen, ob diese Personen in einem anderen Kanton im Zusammenhang mit Einbrüchen bekannt sind. Auch wenn jemand in einem Kanton mit Drohungen auffällt, kann für die Einschätzung der Gefahrenlage relevant sein, ob die Person in anderen Kantonen bereits polizeibekannt ist. Kriminelle Gruppierungen agieren oft interkantonale und international, besonders in den Bereichen Cyberkriminalität, Menschenhandel, Terrorismus und bandenmässigen Vermögensdelikten. Der rasche Erhalt von Informationen anderer Kantone ist daher entscheidend, um Serien und Zusammenhänge zu erkennen.

Zur Verbesserung der polizeilichen Informationsvorgänge des Bundes und der Kantone ist deshalb eine polizeiliche Abfrageplattform «POLAP» projektiert. POLAP dient als zentralisiertes Online-System, das es ermöglicht, Informationen aus kantonalen, nationalen und internationalen Datenbanken effizient und standardisiert abzurufen. POLAP agiert als eine Art Transportkanal, der den Nutzenden über standardisierte Ansichten vordefinierte Informationen aus den angeschlossenen Datenbanken bekannt

⁴³ <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-227-2025.html>



Generalsekretariat

gibt. Diese Datenbanken werden als «Quellsysteme» bezeichnet. POLAP speichert keine Daten, sondern ermöglicht die Anzeige von spezifischen Informationen aus den angeschlossenen Quellsystemen wie Personen-, Fahrzeug- oder Waffendaten. Der oder die Nutzende greift aber nicht direkt auf das Quellsystem zu und kann darin deshalb auch nichts verändern. Bereits heute besteht ein Verbund der verschiedenen polizeilichen Informationssysteme, gestützt auf verschiedene Rechtsgrundlagen, insbesondere dem Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR 361).

Das von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren genehmigte Programm POLAP bringt für die Kantone zwei wesentliche Verbesserungen; erstens ermöglicht es die Abfrage auf alle zulässigen Informationssysteme über eine einheitliche Oberfläche mittels einer Abfrage und zweitens modernisiert es den nationalen Polizeiindex. In diesem sind bereits heute die gemäss Art. 17 BPI bezeichneten Daten aus den Informationssystemen der kantonalen Polizeibehörden enthalten. Dieses System soll sukzessive durch POLAP abgelöst werden, damit die Daten nicht zuerst in einer eigenen Datenbank des Polizeiindexes zusammengeführt und verwaltet werden müssen, sondern direkt im Abrufverfahren zugänglich gemacht werden. Damit wird das heute bestehende Problem der zeitverzögerten Übermittlung der Daten in die Datenbank des Polizeiindexes sowie deren Aktualität und Vollständigkeit behoben. Der Umfang der über POLAP im Abrufverfahren bereitgestellten Daten ist gegenüber dem Polizeiindex damit detaillierter, umfasst aber wie bisher auch nur den Grund des Eintrags und keinen vollständigen Zugriff auf alle Daten im kantonalen System. Weitergehende Informationen über einen Vorgang werden nicht mit POLAP verfügbar, sondern sind wie bisher über das Amtshilfeverfahren einzuholen. POLAP erlaubt aber in vielen Fällen eine genügende Übersicht, um die Amtshilfe auf die relevanten Fälle zu reduzieren. Es erfolgt eine Protokollierung jeder Abfrage im Quellsystem, was eine transparente und nachvollziehbare Datenweitergabe zwischen den Polizeibehörden sicherstellt.

Mit dem Konkordat die Grundlage für die gemeinsame Abfrageplattform POLAP geschaffen. In Anlehnung an die neue europäische Interoperabilität mit dem «European Search Portal», welche den Austausch zwischen Daten in EU-Systemen (SIS, VIS, EES, ETIAS und Eurodac) sowie INTERPOL-Datenbanken und EUROPOL-Daten vereinfacht und beschleunigt, wurden die Arbeiten für eine nationale Abfrageplattform durch fedpol aufgenommen. Die KKPKS erteilte ihrerseits den Auftrag für die kantonsseitig notwendigen Arbeiten an die gemeinsame Organisation von Bund und Kantonen für Polizeitechnik und Informatik (PTI).

POLAP ist keine Vernetzungs- oder Datenaustauschplattform zwischen den angebundenen Informationssystemen. Es handelt sich um eine reine Abfrageplattform. Obschon die Speicherung von Daten technisch möglich wäre, können die Informationen aktuell nur zwecks «Sichtung» aufgerufen werden und POLAP liefert eine standardisierte Ansicht mit den für die zugewiesene Rolle (z.B. gerichts-, sicherheits-, verwaltungspolizeiliche Aufgaben etc.) und des gewählten Kontextes (z.B. Grenzkontrolle Schengen Aussengrenze, Personenkontrolle, Verkehrskontrolle, Waffenrechtliche



Generalsekretariat

Bewilligung etc.) abrufbaren Daten. POLAP sieht keine Exportfunktion für die abgerufenen Daten vor.

POLAP als Abfrageplattform verfügt selbst über keine Datenhaltung, sondern zeigt nur die bestehenden Daten aus Quellsystemen an. Weder werden neue Daten über die betroffenen Personen geschaffen noch werden Daten aus den abgefragten Quellsystemen in POLAP gespeichert. Nachdem POLAP die Daten aus dem Quellsystem angezeigt hat, werden sie unmittelbar danach wieder gelöscht. POLAP protokolliert die Abfragen der Benutzer sowie Systemantworten nicht, die Protokollierung findet vielmehr in den abgefragten Quellsystemen statt. Aus diesem Grund können keine Betroffenenrechte gegen POLAP selbst bzw. den Verantwortlichen geltend gemacht werden. Auskunftsbegehren und weitere Betroffenenrechte sind folglich an die Verantwortlichen der Quellsysteme zu richten. Das für ein Quellsystem anwendbare Recht richtet sich nach der Verantwortlichkeit des Quellsystems. Ob die abfragende Behörde, die aus POLAP erhaltenen Informationen weiterbearbeiten darf, richtet sich nach den Rechtsgrundlagen dieser Instanz und stellt eine neue Datenbearbeitung dar. Somit ergibt sich mit der Einführung von POLAP kein grundlegender Wechsel in den datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten.

Im Übrigen ist die Idee einer nationalen Abfrageplattform nicht neu. Bereits jetzt existiert der sogenannte «Nationale Polizeiindex», der gemäss Art. 17 BPI ausgewählte Daten im Abrufverfahren zur Verfügung stellt. Im Polizeialltag gestaltet sich die Verwendung des Polizeiindex allerdings schwierig. Häufig werden die Daten unvollständig oder verzögert angezeigt. Deshalb wird er mittelfristig abgelöst. Die Idee ist, dass POLAP an die Stelle des nationalen Polizeiindex tritt. Damit würde auch eine Verbesserung des Datenschutzniveaus einhergehen, da diejenigen Daten, die POLAP wiedergibt, aufgrund der datenschutzrechtlichen Pflichten stets aktuell und richtig sein müssen. Im Gegensatz zum Polizeiindex werden zudem, wie bereits mehrfach erwähnt, keine Daten auf POLAP selbst gespeichert.

4.3 Regelung von POLAP in der vorliegenden Vereinbarung

Das Programm POLAP besteht aus drei Projekten. In den Projekten 1 und 2 werden der Aufbau der eigentlichen Abfrageplattform, der Anschluss der bestehenden polizeilichen Informationssysteme des Bundes und der EU (Projekt 1) und der Anschluss der neuen Systeme der EU zur Umsetzung der Interoperabilität (Projekt 2) umgesetzt. Die Projekte 1 und 2 betreffen primär den Bund, da die davon betroffenen Personendaten und Datenbekanntgaben in der Verantwortung von Behörden des Bundes liegen (fedpol, SEM, BAZG).

Das Projekt 3 beinhaltet den Anschluss der kantonalen polizeilichen Informationssysteme (Vorgangsdatenbearbeitungssysteme/Quellsysteme). Wenn die kantonalen polizeilichen Informationssysteme an POLAP angeschlossen werden, ist eine Bekanntgabe von polizeilichen Informationen unter den Kantonen und mit dem Bund möglich. Für den Informationsaustausch ausserhalb von gerichtspolizeilichen Verfahren nach StPO fehlen bei vielen Kantonen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen. Diese Lücke soll mit dem Konkordat geschlossen werden.



Generalsekretariat

fedpol wird die POLAP-Plattform für die Behörden der Kantone und des Bundes betreiben. Das ISC-EJPD wird den technischen Betrieb übernehmen. Nach heutigem Kenntnisstand wird sich daran auch mit dem Projekt 3 und dem Anschluss der kantonalen Informationssysteme nichts ändern. Die Rechtsgrundlagen auf Stufe Bund bestehen weitgehend, bzw. werden mit der Revision des BPI ergänzend geschaffen. Die konkrete Ausgestaltung der POLAP-Plattform und die dazu erforderlichen detaillierten Regelungen, namentlich zu Datenschutz und Datensicherheit oder Zugriffsberechtigungen, hat der Bund zu erlassen. Die vorliegende interkantonale Vereinbarung kann dem Bund hierzu keine verbindlichen Vorschriften auferlegen.

Mit Blick auf POLAP soll die vorliegende interkantonale Vereinbarung hingegen die Rechtsgrundlage dafür schaffen, dass die kantonalen Polizeibehörden ihre Quellsysteme an POLAP anschliessen und damit die Daten in eng umschriebenen Kontexten den Polizeibehörden des Bundes oder der anderen Kantone im Abrufverfahren bekanntgeben dürfen.



5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Die interkantonale Vereinbarung zur polizeilichen Informationshilfe mittels gemeinsamer Abfrageplattform ist auf die Zusammenarbeit der Kantone ausgerichtet. Die Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass die Kantone und der Bund einander Amts- und Rechtshilfe leisten und gemeinsam die Sicherheit des Landes zu wahren haben (Art. 2 Abs. 1 BV).

Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). Dazu gehört die Polizeihochheit der Kantone. Nach Art. 57 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung und koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.

Art. 48 BV gibt den Kantonen die Kompetenz, interkantonale Vereinbarungen zu schliessen und an interkantonale Organe die Kompetenz zu erteilen, rechtssetzende Bestimmungen zu erlassen. Dies ist erforderlich für den Aufbau und den Betrieb von gemeinsamen Abfrageplattformen. Unter Bezugnahme auf die Motion Eichenberger vom 9. Dezember 2019 ist es das Ziel der Vereinbarung, die fragmentierten Polizeidatenbanken in der Schweiz dergestalt zu betreiben, dass ein effizienter polizeilicher Datenaustausch erfolgen kann.

Die nachfolgenden Sätze erwähnen bereits in groben Zügen den Inhalt der vorliegenden Vereinbarung. Es sollen kantonale Rechtsgrundlagen geschaffen werden, sodass die Polizeibehörden unterschiedlicher Gemeinwesen polizeiliche Daten bekanntgeben können.

In Teilsatz vier schafft die Vereinbarung die Grundlage dafür, dass die Kantone und der Bund gegenseitig polizeiliche Informationshilfe leisten können. Hingegen kann der Bund an der vorliegenden interkantonalen Vereinbarung nicht Partei werden und unterwirft sich auch nicht sekundärem interkantonalem Recht. Der Bund nimmt an den gemeinsamen Datenbanksystemen durch Leistungsvereinbarungen oder Übernahme des Betriebsreglements teil, braucht dafür aber eigenständige Rechtsgrundlagen, die primär im BPI bestehen oder noch geschaffen werden.

Artikel 1 Abs. 1

Wie vorne dargelegt, ist eine wirkungsvolle und effektive Koordination der Anstrengungen der Kantone und des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit angesichts der heutigen Herausforderungen nicht nur ein reales Erfordernis, sondern gar eine verfassungsmässige Pflicht (Art. 57 Abs. 2 BV).

In Absatz 1 werden Gegenstand und Zweck dieses Konkordats dahingehend eingeordnet, dass es der innerstaatlichen polizeilichen Informationshilfe dient (vgl. vorne Ziff. 3), indem eine gemeinsame Abfrageplattform POLAP für die Partnerbehörden eingeführt wird. Sowohl die Teilnehmenden wie auch alle anderen an der Abfrageplattform beteiligten Behörden erfüllen ihre jeweils spezialgesetzlich festgelegten Aufgaben, welche zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz beitragen. In diesem Sinne dient POLAP als nationales Instrument der polizeilichen Informationshilfe, wie es im zwischenstaatlichen Verhältnis bereits seit längerem eingesetzt wird.



Generalsekretariat

Artikel 1 Abs. 2

Absatz 2 hält fest, dass es sich um eine Abfrageplattform handelt: Nur eine Bekanntgabe von Informationen ist für die Partnerbehörden möglich, keine weitere Bearbeitung (Kopieren, Löschen usw.). Diese Bekanntgabe muss sich auf einen konkreten Einzelfall, einen konkret vorliegenden Lebenssachverhalt oder «Kontext» (vgl. Erläuterungen zu Artikel 7) beziehen. Es sind also keine sogenannten «fishing expeditions» (anlasslose Recherchen) oder Rasterfahndungen zulässig.

Artikel 1 Abs. 3

Dieser Absatz umschreibt das Verfügbarkeitsprinzip bzw. den Disponibilitätsgrundsatz: In der Informationshilfe zwischen den Polizeiorganen von Bund und Kantonen gilt seit je der *Grundsatz der Verfügbarkeit*: Gemäss diesem Grundsatz tauschen die Sicherheits- und Kriminalpolizeibehörden des In- und Auslandes zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben alle personenbezogenen Daten aus, welche bei ihnen resp. den am Austausch beteiligten Partnerstellen verfügbar sind.

Erstmals kodifiziert wurde dieser Grundsatz mit Einführung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nachfolgend Rahmenbeschluss oder Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Informationsaustauschs, RB-VI oder «Schwedische Initiative»⁴⁴). Dieser auf Initiative Schwedens erarbeitete Rahmenbeschluss führte mit der Umsetzung des sogenannten Disponibilitätsprinzips⁴⁵ ein neues Konzept bezüglich des Informationsaustauschs ein und vereinfacht diesen erheblich.

Dieser Rahmenbeschluss wurde mit dem Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SlaG)⁴⁶ umgesetzt. Damit wurde erstmalig auch das Disponibilitätsprinzip im schweizerischen Recht und dessen Modalitäten umfassend kodifiziert: Das SlaG führt das Disponibilitätsprinzip gemäss Rahmenbeschluss ein, verpflichtet die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden zum spontanen Informationsaustausch mit den anderen Schengen-Mitgliedstaaten und setzt für die Beantwortung von Informationersuchen klare Fristen fest. Weiter schreibt es vor, dass der Austausch von Information mit Schengen-Staaten nicht strengeren Voraussetzungen unterliegen darf als der Informationsaustausch zwischen schweizerischen Strafverfolgungsbehörden

⁴⁴ Vgl. hierzu: Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI über die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 19. November 2008; BBl 9065ff.

⁴⁵ Der Begriff des *Disponibilitätsprinzips* (auch *Grundsatz der Verfügbarkeit* genannt) steht in der EU für ein neues Konzept für den grenzüberschreitenden Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen zwischen den Mitgliedstaaten. Danach soll unionsweit ein Strafverfolgungsbeamter in einem Mitgliedstaat, der für die Erfüllung seiner Aufgaben Informationen benötigt, diese aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten können, und die Strafverfolgungsbehörden in dem anderen Mitgliedstaat, die über diese Informationen verfügt, sie grundsätzlich für den erklärten Zweck bereitstellen müssen.

⁴⁶ SR 362.2.



Generalsekretariat

(Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. des gleichwertigen Zugangs). Die Verfügbarkeit wird folglich auch im neuen Schengener-Informationsaustausch-Gesetz definiert (vgl. Art. 2 lit. d nSlaG).

Im vorliegenden Absatz 3 wird nun das Verfügbarkeitsprinzip für die nationale polizeilichen Informationshilfe definiert und klargestellt, dass dieses Prinzip auf bestimmte Datenkategorien für bestimmte Aufgaben und Zwecke zwischen den definierten Partnerbehörden eingegrenzt ist.

Artikel 1 Abs. 4

Dieser Absatz 4 hält deklaratorisch fest, dass das kantonale Recht definiert, ob und inwieweit Gemeindebehörden, welche polizeiliche Aufgaben im Sinne von Artikel 6 erfüllen, ebenfalls mit der Abfrageplattform POLAP arbeiten können.

Artikel 2 Abs. 1

Dieser Absatz 1 hält fest, dass weitergehende Pflichten und Rechte, welche sich aus dem übergeordneten Recht ergeben, vorgehen. Dieser Vorbehalt übergeordneten Rechts ist zwar deklaratorischer Natur: Aufgrund der Vielzahl von bi- und multilateralen Staatsverträgen und Bundesgesetzen, welche einschlägige Amtshilfe- und Informationshilfebestimmungen enthalten, ist es jedoch hilfreich darauf hinzuweisen, wie das vorliegende Konkordat in dieses komplexe Rechtsgefüge einzuordnen ist. Eine entsprechende Formulierung ist demzufolge auch im neuen Schengener-Informationsaustausch-Gesetz enthalten (Art. 1 Abs. 3 nSlaG). Vorliegende Bestimmung ist sinngemäss zu verstehen.

Artikel 2 Abs. 2

Diese Bestimmung dient als Auffangtatbestand betreffend die Frage des anwendbaren Rechts. In der vorliegenden Vereinbarung sowie den vorgesehenen Betriebsverordnungen wird das anwendbare Recht separat geregelt (siehe Art. 13 und 14). Erst subsidiär, also wenn das in den einzelnen Kapiteln für anwendbar erklärte Recht keine Lösung bereitstellt, werden die Regelungen der PTI-Vereinbarung angewendet.

Gemäss Art. 25 Abs. 1 der PTI-Vereinbarung ist auf bestimmte, mit dem Betrieb von PTI Schweiz verbundene Rechtsfragen kantonales bernisches Recht anwendbar, soweit im Einzelfall nichts anderes definiert ist. Nach Art. 25 Abs. 2 PTI-Vereinbarung richtet sich für Behörden der beteiligten Gemeinwesen die Beurteilung von Zugangsgesuchen nach der jeweils anwendbaren Gesetzgebung über die Öffentlichkeit der Verwaltung.

Artikel 3

In diesem Artikel werden die im Konkordat verwendeten Begriffe definiert, um ein einheitliches Verständnis zu gewährleisten. Es kann sein, dass in den verschiedenen kantonalen Polizeigesetzen zu denselben Gegebenheiten unterschiedliche Benennungen und Begriffe verwendet werden. Mit den aufgeführten Begriffsdefinitionen ist zu vermeiden, dass dies zu Interpretations- und Auslegungsschwierigkeiten führt.

Abs. 1: Um ein einheitliches Verständnis des Begriffs der «polizeilichen Informationshilfe» zu gewährleisten, wird er in Absatz 1 mit den wesentlichen Merkmalen



Generalsekretariat

definiert. Zur Herkunft des Begriffes und Abgrenzung andere Kooperationsformen vgl. die entsprechenden Ausführungen im allgemeinen Teil der Erläuterungen.

Abs. 2: Die Bestimmung ist angelehnt an die vorgesehene Funktionsweise von POLAP. POLAP zeichnet sich dadurch aus, dass keine Exportfunktion für die Daten aus den Quellsystemen und keine Speicherung in der Plattform selbst vorgesehen ist. Die Daten werden aktuell nur zwecks Einsichtnahme dargestellt.

Abs. 3: Diese Bestimmung ist ebenfalls an die vorgesehene Funktionsweise von POLAP angelehnt.

Abs. 4-5: Keine Kommentierung.

Abs. 6: Bei der Erfüllung von polizeilichen Aufgaben ist es notwendig, dass auch Sachdaten ausgetauscht werden können. Die Datenbekanntgabe soll nicht durch die Darstellungsform und den Informationsträger eingeschränkt werden.

Abs. 7-11: Keine Kommentierung.

Artikel 4

Dieser Artikel regelt den Zugriff auf die über das Abfragesystem POLAP verfügbaren Polizeidaten. Das Projekt knüpft diesen Zugang an die Voraussetzung, dass Daten aus den eigenen Datenbearbeitungs- und Informationssystemen zur Verfügung gestellt werden. Für die Frage, inwieweit die Mitarbeitenden der Teilnehmenden darauf zugreifen und diese Daten bearbeiten dürfen, wird in Artikel 9 und auf die entsprechenden kantonalen Regelungen verwiesen.

Das Bundesgericht kritisierte in seinem Entscheid BGE 151 I 137 in Bezug auf die Regelung des Kantons Luzern, sie sei zu weit gefasst, da sie weder den Zweck des Datenaustauschs, die betroffenen Datenkategorien, den Kreis der beteiligten Behörden noch die Zugriffsberechtigten genügend begrenze. Auch sei nicht ersichtlich, warum für Bagatelldfälle ein Zugriff im Abrufverfahren erforderlich sei (vgl. BGE 151 I 137 E. 6). Dieser Kritik wird in erster Linie begegnet, indem die Daten massiv eingeschränkt werden, die im Abrufverfahren überhaupt bekannt gegeben werden sollen (Einzelheiten siehe Erläuterungen zu Artikel 8). Zusätzlich wird dem Anspruch an den Datenschutz und die Verhältnismässigkeit Rechnung getragen, indem die Abfragerechte differenziert nach Rollen und dem Kontext, in dem die Abfrage erfolgt, abgestuft und sämtliche Abfragen auf die Datensysteme protokolliert werden (Einzelheiten siehe Erläuterungen zu Artikel 6, 7 und 10).

Artikel 4 regelt spezifisch die Bekanntgabe von Daten aus den polizeilichen Datenbearbeitungs- und Informationssystemen der Teilnehmenden im Abrufverfahren. Die Teilnehmenden beteiligen sich zu diesem Zweck an der Abfrageplattform POLAP und schliessen hierfür ihre Systeme daran an. Um die in POLAP sehr differenzierten Zugriffsrechte abzubilden, ist es unumgänglich, dass jede Stufe auf die weiterführenden Einschränkungen der nächsten verweist, um deren Vernetzung zu verdeutlichen. Zum



Generalsekretariat

besseren Verständnis, wie die nachfolgenden Artikel zueinander stehen ist, wird ihr Zusammenhang in Abs. 2 lit. a–c erläutert.

Artikel 5

Artikel 5 trägt dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid Rechnung, indem er die Behörden genau bezeichnet, die beschränkt auf ihre eigene Zweckerfüllung via POLAP Abfragen auf ihren jeweiligen Datenbearbeitungs- und Informationssystemen vornehmen können, also an welche die Teilnehmenden ihre Daten bekannt geben. Es handelt sich dabei allesamt um Behörden, die polizeiliche Aufgaben wahrnehmen. Gleichzeitig wird in diesem Artikel normiert, für welche Aufgaben die konkrete Behörde via POLAP Daten abrufen kann.

Artikel 6

Artikel 6 beschränkt den Zugriff auf definierte, polizeiliche Aufgaben, zu deren Erfüllung die in Artikel 5 genannten Behörden Daten über POLAP abfragen können. Den Angehörigen einer Polizeibehörde wird eine Rolle in POLAP vergeben, die diesen Aufgaben entsprechen. Je nach dem, für welche polizeiliche Aufgabe die Datenabfrage ausgeführt wird, stehen unterschiedliche Abfragekontexte (und damit verbunden unterschiedliche Datenkategorien, siehe Erläuterungen zu Artikel 7) zur Verfügung. Das Rollenkonzept ist ein wichtiger Teil der verhältnismässigen Ausgestaltung der Datenbekanntgaben («Need to know»-Prinzip). Die vorliegend verwendeten Begriffe der Aufgaben und Zwecke entsprechen denjenigen für die im Projekt POLAP vorgesehenen Rollen bzw. Kontexte. Als eine erste Rolle wurde die «gerichts- und sicherheitspolizeiliche Aufgabe» definiert (lit. a). Damit wird sowohl die repressive, kriminalpolizeiliche Tätigkeit (Aufklärung von Straftaten) als auch die präventive Polizeitätigkeit (Verhinderung von Straftaten) erfasst. Dieser Rolle stehen aufgrund des grossen öffentlichen Interesses an der Verhinderung und Erkennung von Straftaten die meisten Abfragekontexte zur Verfügung. «Verwaltungspolizeiliche Aufgaben» (lit. b) sind einerseits polizeiliche Aufgaben, die durch Angehörige von Verwaltungsbehörden (z.B. Zollbeamtinnen und Zollbeamte) ausgeübt werden, andererseits verwaltungsrechtliche Aufgaben, die durch die Polizeibehörden wahrgenommen werden (z.B. Waffenbewilligungen oder Personensicherheitsüberprüfungen). Damit die Polizistinnen und Polizisten ihre Aufgaben wahrnehmen können, braucht es zudem Personen mit unterstützenden und koordinativen Aufgaben (vgl. lit. c). Ähnlich verhält es sich mit «Polizeiassistentinnen und Polizeiassistenten (mit oder ohne Diplom)» (lit. d), die z.B. Eingangskontrollen bei Behörden usw. wahrnehmen. Die eingrenzende Funktion der Rollen zeigt sich bei den «militärpolizeilichen Aufgaben» (lit. e) und den «transportpolizeilichen Aufgaben» (lit. f). Angehörige der Militärpolizei können POLAP gemäss ihrer gesetzlichen Ermächtigung lediglich im Rahmen von Verkehrskontrollen und militärpolizeiliche Überprüfungen verwenden. Die Transportpolizei kann nur im Kontext «transportpolizeiliche Kontrolle» POLAP abfragen.

Artikel 7

Artikel 7 regelt die zulässigen Bearbeitungszwecke, die eine Abfrage rechtfertigen. Jeder Kontext begrenzt die Auswahl an möglichen Quellsystemen, die über POLAP abgefragt werden darf. Mit POLAP werden keine neuen Zugriffsberechtigungen eingeführt, sondern



Generalsekretariat

die bestehenden gesetzlichen Abfragerechte systematisch kanalisiert. Damit die Datenbekanntgabe im Abrufverfahren verhältnismässig ist, werden den Nutzenden nicht in allen Abfragekontexten Daten aus allen Datenkategorien bekannt gegeben.

Die Regelung unterscheidet sich nach den Sachverhalten, den sogenannten «Kontexten», die im Abfragesystem POLAP entsprechend hinterlegt sind. Dabei handelt es sich um die jeweils spezifischen polizeilichen Massnahmen, welche von den beteiligten Behörden regelmässig zum Vollzug zur Erfüllung der unter Artikel 6 erwähnten gesetzlichen Aufgaben durchgeführt werden:

- Im Kontext «Grenzkontrolle an der Schengen-Aussengrenze» (lit. a) geht es um die systematische Kontrolle aller Personen bei der Einreise in den Schengen-Raum an den Schweizer Flughäfen. Die Vornahme der systematischen Kontrolle ist in Art. 8 des Schengener Grenzkodex geregelt (Verordnung [EU] 2016/399) und besteht je nachdem, ob es sich um eine/n EU-Bürger/in bzw. eine/n Schweizerbürger/in oder eine/n Drittstaatsangehörige/n handelt, in einer Feststellung der Identität, der Staatsangehörigkeit (u. a. anhand des Reisedokuments), der Überprüfung des Reisedokuments und Abfrage der Person sowie der Dokumente in den internationalen, europäischen und nationalen Datenbanken. Zusätzlich wird bei Drittstaatsangehörigen überprüft, ob die Person keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen einer der Schengen-Mitgliedstaaten darstellt.
- Der Kontext «Personenkontrolle im Inland» (lit. b) ist gegeben, wenn eine Person angehalten, kontrolliert oder festgenommen wird, z. B. bei Verdacht auf eine Straftat. Die Voraussetzungen sind im jeweils anwendbaren Polizeigesetz (z.B. im Kanton Zürich § 21 PolG) bzw. in der StPO geregelt. Die Identität einer Person soll zuverlässig festgestellt und ihre Angaben verifiziert werden, ihre Berechtigungen, wie z. B. das Recht, ein Fahrzeug zu lenken, eine Waffe zu transportieren, legal in die Schweiz einzureisen oder sich dort aufzuhalten, sollen überprüft und es soll festgestellt werden, ob die Person oder ein von ihr mitgeführter Gegenstand zur Fahndung ausgeschrieben ist. Zusätzlich interessieren die Gründe für die Ausschreibung, die Gefährlichkeit und welche Sofortmassnahmen zu ergreifen sind. Für den Entscheid über das weitere Vorgehen ist mitunter von Bedeutung, ob sich aus den bestehenden polizeilich registrierten Daten Hinweise für deliktisches Verhalten ergeben.
- Abfragen im Kontext «Ermittlungen (polizeiliche Vorermittlungen und strafprozessuale Ermittlungen)» (lit. c) werden bei Ermittlungshandlungen der Polizei getätigt. Unter polizeilichen Vorermittlungen versteht man Abklärungen und Massnahmen der Polizei, die auf Verdachtsbegründung ausgerichtet sind und die auf einem bloss vagen, noch unbestimmten Anfangsverdacht oder kriminalistischen Erfahrungswerten gründen. Ermittlungen nach Art. 306 StPO werden angehoben, wenn ein hinreichender Tatverdacht auf strafbare Handlungen vorliegt. Dabei wertet die Polizei neben den ihr zugänglichen polizeilichen und amtlichen Registern allgemein zugängliche Informationen oder Beobachtungen im öffentlichen Raum aus. Die polizeilichen Abklärungen beschränken sich nicht auf die unter Verdacht



Generalsekretariat

stehende Person, sondern umfassen auch Personen und Sachen in deren Umfeld. Zum Kontext «Ermittlung» gehört auch die Identifikation von Opfern von Unfällen, Naturkatastrophen und Gewalttaten sowie von geschädigten oder vermissten Personen.

- Der Kontext «Verkehrskontrolle» (lit. d) kommt bei Strassenverkehrskontrollen zur Anwendung. Diese dienen der Kontrolle der Fahrberechtigung und Fahrfähigkeit der Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer sowie der Kontrolle des technischen Zustandes von Fahrzeugen. Kontrollen des ruhenden Verkehrs haben im System POLAP einen eigenen Kontext. Für solche Kontrollen ist kein Zugriff auf die Daten der Datenbearbeitungs- und Informationssysteme der Teilnehmenden vorgesehen, weshalb dieser Kontext vorliegend nicht zu regeln ist.
- Im Kontext «Gewaltschutz» (lit. e) geht es um die Verhinderung und Erkennung von schweren Gewaltdelikten. Ein Schwerpunkt ist die Früherkennung von Warnsignalen (gewaltverschärfendes Verhalten) im Vorfeld zielgerichteter Gewalt im familiären Umfeld sowie im Alltag im Umgang mit Behörden und Verwaltungen. Dazu muss die Gewaltbereitschaft einer Person erkannt und strukturiert beurteilt werden. Diese Beurteilung gibt Aufschluss über die Interventionsnotwendigkeit und -dringlichkeit. Mit den gewonnenen Erkenntnissen werden sodann die entsprechenden Massnahmen festgelegt und umgesetzt.
- Bekanntgaben im Kontext «Bearbeiten von Ausweisverlustmeldungen» (lit. f) sind im Rahmen der Aufnahme von Verlustmeldungen gemäss Art. 8 und 12 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2001 über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (SR 143.1) notwendig.
- Der Kontext «Personensicherheitsüberprüfungen» (lit. g) dient zur Prüfung von Personen, die sicherheitsempfindliche Funktionen ausüben oder sich in sicherheitsempfindlicher Umgebung aufhalten bzw. in entsprechenden Projekten tätig sind und die somit Zugang zu sensiblen Einrichtungen und Informationen haben.
- Im Kontext «waffenrechtliche Bewilligungen» (lit. h) werden Abklärungen getätigt, die vor dem Erteilen einer waffenrechtlichen Bewilligung gemacht werden müssen, um allfällige Hinderungsgründe auszuschliessen, die gegen das Ausstellen der Bewilligung sprechen. Waffenrechtliche Bewilligungen sind zudem erforderlich für das Tragen von Waffen (Tragbewilligung), für das Verbringen über die Grenze (EU-Feuerwaffenpässe) und weitere Sachverhalte (wie z.B. das Schiessen mit Seriefeuerwaffen).
- Der Kontext «Bewilligungen, namentlich für Sicherheitsunternehmen» (lit. i) dient dazu, Abklärungen betreffend juristische Personen (z.B. Sicherheitsunternehmen) und natürliche Personen (z.B. Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer einer Sicherheitsfirma) zu allfälligen Hinderungsgründen im Rahmen der Erteilung von Betriebsbewilligungen vorzunehmen. Je nach kantonaler Gesetzgebung betrifft dies neben den Betriebsbewilligungen für private Sicherheitsunternehmen auch



Generalsekretariat

verschiedene Bewilligungen für Mitarbeitende eines Sicherheitsunternehmens, spezifische Bewilligungen für spezialisierte Personen (z.B. Detektivinnen und Detektive, Hundeführerinnen und Hundeführer) sowie Bewilligungen zum Ausüben spezieller Tätigkeiten (z.B. Verkehrsdienste).

- Daneben bestehen die Kontexte «militärpolizeiliche Überprüfungen» (lit. j) und «transportpolizeiliche Überprüfungen» (lit. k). Diese Kontexte stehen einzig der Militär- bzw. der Transportpolizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Die Kontexte entscheiden auch, nach welchen Eigenschaften in POLAP eine Abfrage möglich ist. In den meisten Kontexten steht lediglich eine Abfrage nach Personen zur Verfügung. In den Kontexten «Personenkontrolle im Inland» und «Ermittlungen» können zudem Fahrzeuge oder Sachen (z. B. anhand von Seriennummern usw.) abgefragt werden. Im Kontext «Verkehrskontrolle» ist neben der Personenabfrage auch die Fahrzeugabfrage freigeschaltet.

Artikel 8

Artikel benennt, welche Datenkategorien im Abrufverfahren aus dem Quellsystem bekannt gegeben werden. Gemäss dem Entscheid des Bundesgerichts (BGE 151 I 137 E. 6.6.1) muss das Gesetz die zur Bekanntgabe im Abrufverfahren vorgesehenen Datenkategorien benennen und eingrenzen. Hingegen ist es nicht erforderlich, die einzelnen Datenfelder bereits im Gesetz aufzuführen.

- Zunächst werden via POLAP gemäss lit.a Personendaten, einschliesslich besonderer Personendaten bekannt gegeben. Es handelt sich dabei z.B. um Name, Vorname, Geburtsdatum, Heimatort, AHV-Nummer, Name der Eltern, Beschreibung des Aussehens einer Person usw. Mit «bevorzugter Vorgehensweisen» sind Modi Operandi von Täterinnen und Tätern bei Delikten gemeint, also z. B. bei Einbrecherinnen und Einbrechern, auf welche Weise sie sich üblicherweise Zugang zum Einbruchsobjekt verschaffen. Ein Grossteil dieser Daten stellen die kantonalen Polizeibehörden gestützt auf Art. 17 BPI bereits heute über den sogenannten Nationalen Polizeiindex zur Verfügung. Angezeigt werden die Personendaten zum einen nur, wenn die abgefragte Person im Rahmen der Strafverfolgung als Beschuldigte oder Geschädigte bzw. Opfer im Zusammenhang mit einem Delikt im Quellsystem registriert ist. Wer also z.B. als Zeugin oder Zeuge vermerkt ist, wird über POLAP nicht angezeigt. Personendaten ausserhalb der Strafverfolgung werden unabhängig der Verfahrensrolle angezeigt, wenn die Person im Zusammenhang mit klar bestimmten Vorfällen vermerkt ist (aussergewöhnliche Todesfälle, Vermisste, Ausweisverluste, fürsorgerische Unterbringungen, Gewaltschutzverfahren, Suizidversuche, Aufenthaltsnachforschungen, Entweichungen bzw. Entlaufen, Fundsachen sowie Verdachtsmeldungen zu Verbrechen und Vergehen).
- Erfolgt eine Suche zu Fahrzeugen (lit. b) oder Sachen (lit. c), werden damit zusammenhängende Daten (z. B. Marke, Modell, Chassis-Nummer, Gravuren, Kaliber einer Waffe usw.) angezeigt, die entweder als gestohlen ausgeschrieben sind oder die einen Zusammenhang zu Straftaten (lit. d) bzw. zu den besonderen Fällen von lit. e aufweisen. Wenn die Personen-, Fahrzeug- oder Sachabfrage ein Resultat liefert,



Generalsekretariat

dürfen via POLAP auch die jeweiligen verknüpften Daten bekannt gegeben werden (Abs. 2).

- Falldaten über Straftaten (lit. d) oder über weitere Vorfälle (lit. e) können in keinem Kontext eigenständig abgefragt werden. Sie erscheinen nur, wenn sie mit der abgefragten Person, Sache oder dem abgefragten Fahrzeug verknüpft sind. Bei Straffällen (lit. d) ist die Bekanntgabe eingeschränkt: So werden nur Verbrechen und Vergehen mit Angabe der Straftat bekannt gegeben. Bei Übertretungen, also z.B. bei geringfügigem Ladendiebstahl, zeigt POLAP aus Verhältnismässigkeitsgründen lediglich an, dass einer oder mehrere Einträge in einem Quellsystem vorhanden sind, nicht aber weitere Daten zum Fall. Diese müsste die abfragende Behörde auf dem Amtshilfeweg und somit unter Angabe des Anfragegrundes in Erfahrung bringen. Gar nicht Teil des Abfrageverfahrens sind Vorkommnisse, die mit Ordnungsbussen erledigt worden sind. So werden z. B. Parkbussen nicht im Quellsystem gespeichert und können daher auch nicht bekannt gegeben werden.
- Das Interesse an der Bekanntgabe der weiteren im Gesetz (lit. e) umschriebenen Fälle ist unterschiedlich begründet: Solche Angaben können Hinweise auf eine Selbst- oder Drittgefährdung der abgefragten Person geben, was die Polizei zu besonders behutsamem Vorgehen mahnt. Aufenthaltsnachforschungen dienen der ausschreibenden Behörde zur Rechtsdurchsetzung. Die Meldung von Ausweisverlusten in mehreren Kantonen kann auf die Absicht einer missbräuchlichen Verwendung der Ersatzdokumente hinweisen. Vorbereitungshandlungen zu Verbrechen und Vergehen sind grundsätzlich nicht strafbar (Ausnahmen in Art. 260^{bis} StGB). Stellt die Polizei z. B. bei der Kontrolle eines Fahrzeuges Einbruchswerkzeug fest, kann den Insassen aber noch keinen mindestens versuchten Einbruch nachweisen, weil sie sich erst auf dem Weg zur Tat befunden haben, kann sie lediglich eine Verdachtsmeldung machen. Die Bekanntgabe solcher Verdachtsmeldungen dient als Hinweis zur genaueren Kontrolle, wenn die Personen in einem anderen Kanton erneut kontrolliert werden. Eine rasche Bekanntgabe dieser Daten auf dem Wege des Abrufverfahrens ist deshalb sehr wichtig und verschafft den Polizeifunktionärinnen und -funktionären im Einsatz ein klareres Bild der Lage.

Artikel 8 Abs. 2

Artikel 8 Absatz 2 schreibt vor, dass über POLAP keine Journaldaten oder andere in den kantonalen Datenbearbeitungs- und Informationssystemen abgelegte Dokumente wie Rapporte und Einvernahmen bekannt gegeben werden. In Journalen werden alle polizeilichen Einsätze protokolliert, auch wenn sie nicht in einer Fallbearbeitung resultieren. Solche Einträge sollen nicht abgefragt werden können. Ebenso sollen die in den Datenbearbeitungs- und Informationssystemen abgelegten Dokumente wie Rapporte oder Einvernahmen, aus denen naturgemäss heikle Details ersichtlich sein könnten, nicht auf diese Weise einsehbar sein. Ist im konkreten Fall für die Erfüllung der polizeilichen Aufgabe eine Einsicht erforderlich, muss im Amts- bzw. Rechtshilfeverfahren darum ersucht werden.



Generalsekretariat

Artikel 9

Das Konkordat kann nur regeln, auf welche Daten der ihm beigetretenen Kantone zugegriffen werden darf. Es kann insbesondere nicht festlegen, auf welche Quellsysteme von anderen, nicht beigetretenen Kantonen die Polizeibehörden seiner Mitglieder zugreifen dürfen. Das unterliegt alleine deren Gesetzgebungsgewalt. Artikel 9 verleiht nun den Polizeibehörden der dem Konkordat beigetretenen Kantone das Recht, auf die Quellsysteme anderer Kantone zu greifen und deren Daten zu bearbeiten, soweit diese einen solchen Zugriff in ihrem Recht vorsehen. Nur Kantone, die einen entsprechenden Zugriff zulassen, können sich dem System POLAP anschliessen (vgl. Art. 13 Abs. 4). Es besteht also – unabhängig davon, ob ein Kanton dem Konkordat beitrifft oder eine entsprechende Zugriffsberechtigung in sein kantonales Polizeirecht übernimmt – immer Gegenseitigkeit der Zugriffsberechtigung.

Artikel 10

Artikel 10 schliesslich regelt die Kontrollmechanismen, die einen Missbrauch von POLAP verhindern sollen. Einerseits ist sicherzustellen, dass sämtliche Abfragen im Quellsystem protokolliert werden, sodass eruiert werden kann, wer die Abfrage getätigt hat. Das Protokoll kann die bzw. der Beauftragte für den Datenschutz des teilnehmenden Kantons jederzeit einsehen und kontrollieren. Gleichzeitig ist stichprobenweise zu kontrollieren, dass sich die Benutzenden von POLAP an die rechtlichen Vorgaben halten, wenn sie ihrerseits Abfragen in POLAP vornehmen. Die Ergebnisse der Kontrollen sind der bzw. dem Beauftragten für den kantonalen Datenschutz vorzulegen. Ausserdem ist eine koordinierte Beaufsichtigung mehrerer zuständigen Aufsichtsbehörden möglich. Die Zugriffsprotokolle können zu diesem Zweck an die zuständigen Behörden herausgegeben werden.

Artikel 11 Abs. 1

Diese Verteilung der Verantwortlichkeit ergibt sich logisch aus der Funktionsweise der Abfrageplattform: POLAP die vorhandenen Daten aus den angeschlossenen Quellsystemen nur zwecks «Sichtung» an. Es gibt keinen Datentransfer an POLAP oder an die abrufende Polizeibehörde. Die Daten verbleiben vollumfänglich in den Quellsystemen. Die Verantwortlichkeit für die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung ist folglich zwangsläufig bei den Verantwortlichen der Quellsystemen. Sie haben die Daten erhoben, in ihre Informationssysteme eingetragen und machen sie über POLAP den anderen Teilnehmenden zwecks Sichtung zugänglich. Die Teilnehmenden haben mit Ausnahme von Abs. 2 keine Möglichkeit die angezeigten Daten aus den Quellsystemen der anderen Teilnehmenden zu bearbeiten. Entsprechend kann ihnen auch keine Verantwortung für das rechtmässige Bearbeiten zugewiesen werden.

Damit ist auch gesagt, dass sich der Zweck, der Umfang der Erhebung, Aufbewahrung, die Speicherung und Löschung der Daten in den Quellsystemen nach dem Recht des Verantwortlichen des Quellsystems richtet. Dass über POLAP nur bestimmte Datenkategorien ohne Extraktion und ohne direkten Zugriff auf die Datenbanken anderer Polizeikörpers abfragt werden können, entspricht den Anforderungen der Datenschutzgesetzgebung und stellt sicher, dass die einzelnen Behörden das Eigentum an und die Verantwortung für ihre eigenen Daten behalten.



Generalsekretariat

Artikel 11 Abs. 2

Teilnehmende oder der Bund bearbeiten Daten, wenn sie über die Abfrageplattformen bei den anderen Polizeibehörden Daten abrufen und u.U. darüber hinaus (z. B. Notizen, die sie selbst machen oder Screenshots). Es ist auch denkbar, dass wenn sie auf ihrem Client Daten via Abrufverfahren einsehen, unbefugte Dritte, diese Daten sehen können. Für solche Sachverhalte, die ausserhalb der Machtsphäre des Teilnehmenden liegen, welcher ursprünglich sein Quellsystem mit den abgerufenen Daten gespiesen und an die Abfrageplattform angehängt hat, soll eine Verantwortung für den abrufenden Teilnehmenden bestehen.

Artikel 11 Abs. 3

Entsprechend den Ausführungen zu Abs. 1 richten sich die Rechte der betroffenen Person nach der Verantwortlichkeit für das Quellsystem, in welchem ihre Daten bearbeitet werden. Da die kantonalen Quellsysteme kantonalem Recht unterstehen, richten sich auch die Betroffenenrechte und die Aufsicht danach. Bei angeschlossenen Bundessystemen sind die Bundesgesetze, allen voran das DSG, massgebend und die Aufsicht darüber liegt beim EDÖB. Des Weiteren obliegt es dem Bundesrat in den Fällen von Art. 33 DSG, die Kontrollverfahren und die Verantwortung für den Datenschutz zu regeln.

Artikel 12

Der Verantwortliche für die Abfrageplattform bestimmt sich nach Art. 5 lit. j DSG. Er ist bei der Schaffung einer Abfrageplattform klar zu bezeichnen. Betreffend POLAP ist nach heutigem Stand fedpol die Verantwortliche. Kantone, die ihre Informationssysteme an POLAP angeschlossen haben, müssen missbräuchliche Datenbearbeitungen somit dem fedpol melden. Das fedpol unterliegt der Aufsicht des EDÖB und ist verpflichtet, ihm gemäss Art. 24 DSG missbräuchliche Datenbearbeitungen zu melden.

Wenn Mitarbeitende eines Teilnehmers sich widerrechtlich verhalten, so liegt das in der Verantwortung des jeweiligen Teilnehmers. Bei den kantonalen Verantwortlichen von Quellsystemen ist zudem der bzw. die kantonale Datenschutzbeauftragte, und nicht das fedpol oder der EDÖB, zuständig. Wenn ein Teilnehmer bzw. dessen Mitarbeitende sich so verhält, dass der Anschluss seiner Quellsysteme an POLAP nicht (mehr) gerechtfertigt ist, wird fedpol als Verantwortlicher einschreiten.

Welche Teilnehmenden durch die missbräuchliche Datenbearbeitung betroffen sind, wird im Einzelfall zu entscheiden sein. Darunter fallen sicherlich die Teilnehmenden, aus deren Quellsystem die Daten stammen, die missbräuchlich bearbeitet wurden.

Art. 12 vermag eine im anwendbaren Datenschutzrecht vorhandene Meldepflicht bei Datenschutzverletzungen nicht zu ersetzen.

Die zuständige Datenschutzbehörde des betroffenen Teilnehmenden ergibt sich aus kantonalem Recht.

Artikel 13

Artikel 13 regelt den Anschluss der Informationssysteme der Teilnehmenden an die gemeinsame Abfrageplattform POLAP gemeint. Der Artikel wurde bewusst offen und technologie-neutral formuliert.



Generalsekretariat

In Absatz 2 wird deklaratorisch festgehalten, dass die Kantone über die Anbindung ihrer Informationssysteme entscheiden. Die vorliegende interkantonale Vereinbarung bietet Ihnen die Rechtsgrundlage dazu. Die Bestimmung stellt klar, dass die Kantone den Umfang der Anbindung selbst bestimmen, mithin welche spezifischen Systeme an POLAP angeschlossen werden.

Mit dem Terminus „Quellsysteme“ in Absatz 3 soll sichergestellt werden, dass ein Teilnehmer nicht nur ein System von geringerer Bedeutung anschliesst und dabei Einsicht in sämtliche angeschlossene Systeme der anderen Teilnehmer erhält. Es wird vorausgesetzt, dass Teilnehmer dann Einsicht in Informationssysteme der anderen Teilnehmer erhalten, wenn sie das gleichwertige eigene Informationssystem angeschlossen haben. Es ist Sache des kantonalen Verfahrensrechts, ob dazu ein Parlaments- oder Regierungsbeschluss erforderlich ist.

Absatz 4 stellt als Gegenrechtsklausel sicher, dass nur Teilnehmende Daten von anderen Polizeibehörden abrufen können, die auch eigene Informationssysteme anschliessen und die darin vorhandenen Daten den anderen Teilnehmenden zugänglich machen. In der Hauptsache dürften vor allem die kantonalen Vorgangsbearbeitungssysteme angeschlossen werden.

Absatz 5 bietet die Rechtsgrundlage, dass sich die Teilnehmenden zwecks polizeilicher Informationshilfe auch einer Abfrageplattform des Bundes anschliessen können. Nach heutigem Stand soll POLAP folglich auch von fedpol betrieben werden.

Artikel 14 Abs. 1

Das Betriebsreglement wird die Anleitung zur Verwendung der Abfrageplattform. Es enthält untergeordnete technische Aspekte und spezifische Regeln. Die bundesrechtlichen Grundlagen von POLAP werden mit der Revision des BPI geschaffen. Solange diese noch nicht vorliegen, wird das Betriebsreglement gestützt auf vorliegende Vereinbarung erlassen.

Das Betriebsreglement muss insbesondere vorsehen, dass die Voraussetzungen der vorliegenden Vereinbarung umgesetzt werden können.

Die Polizeibehörden, die auf eine zentrale Datenbank zugreifen möchten und eine Abfrage tätigen wollen, müssen dies durch genau bezeichnete und besonders geschulte Personen tun. Die Schulung muss einerseits Systemkenntnisse und Datenschutz sowie -sicherheit zum Inhalt haben. Die Bezeichnung der Person hat zum Zweck, die Zugriffe auf die Datenbank einzuschränken und den Datenaustausch zu minimieren. Andererseits erfüllt sie eine wichtige Kontrollfunktion, da so nur Personen, die mit der Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe nach Art. 6 betraut sind, Zugriff erhalten können.

Es sollte darauf geachtet werden, dass die Zugriffe nicht zu stark eingeschränkt sind. Insbesondere sollten auch Mitarbeitende der „Frontpolizei“ bzw. der Grundversorgung solche Abfragen tätigen können.

Artikel 14 Abs. 2

Wegen der Bedeutung für die einzelnen Teilnehmenden beschliesst die strategische Versammlung PTI gemäss Art. 6 PTI-Vereinbarung das Betriebsreglement. Der Entscheid richtet sich nach Art. 13 PTI-Vereinbarung. Demnach kann das EJPD einen Sachentscheid



Generalsekretariat

der strategischen Versammlung PTI ablehnen, wenn es um Produkte geht, an denen der Bund beteiligt ist (Art. 13 Abs. 4 und 6 PTI-Vereinbarung). Stimmberechtigt sind diejenigen Mitglieder, deren Gemeinwesen sich am Produkt beteiligt (Art. 13 Abs. 5 PTI-Vereinbarung).

Artikel 15 Abs. 1

Grundsätzlich wird für die Kosten auf den etablierten Verteilmechanismus in der PTI-Vereinbarung abgestützt.

Artikel 15 Abs. 2

Es kommen die möglichen Kostenschlüssel gemäss PTI-Vereinbarung zur Anwendung. Wenn davon abgewichen oder dieser präzisiert wird, erfolgt dies in einer separaten Vereinbarung durch die operative Versammlung PTI. Das Finanzierungssystem ist zwingend ausgewogen und fair auszugestalten, damit nicht einzelne Teilnehmende den Hauptteil der Kosten tragen müssen, wenn z.B. nur wenige Kantone dem Konkordat beitreten würden.

Art. 15 Abs. 3 und 4

Um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen, hat der Erlass auf der erforderlichen Normstufe die möglichen Verteilschlüssel zu nennen. Ausserdem wird die Möglichkeit eröffnet, Verteilschlüssel zu kombinieren und Sockelbeiträge vorzusehen. Damit soll eine faire, ausgewogene Finanzierungslösung für die konkrete Abfrageplattform geschaffen werden können.

Artikel 15 Abs. 5

Die Kosten für die Anbindung und den Betrieb der Quellsysteme der Teilnehmenden werden wie bisher durch den jeweiligen Betreiber getragen.

Artikel 16

Die Nutzung der Abfrageplattform basiert auf der Gegenrechtsklausel gemäss Art. 13 Abs. 4 bzw. 14 Abs. 5. Bei Kündigung des Anschlusses eines Informationssystems erlischt folglich das Recht zur Datenabfrage über die Abfrageplattform in den entsprechenden Informationssystemen der anderen Teilnehmenden.

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 17

Einfache Berichtigungen sind primär redaktionelle Änderungen des Konkordatstexts, die keine materiell-rechtlichen Auswirkungen zeitigen, z.B. Rechtschreib- oder Rechenfehler, offensichtlich falsche Verweise etc.

Artikel 18

Bei einer Kündigung der Vereinbarung müssen auch alle Teilnahmen an der Abfrageplattform POLAP eingestellt werden.



Generalsekretariat

Artikel 19

Es sind die kantonalen Rechtsgrundlagen zu schaffen oder anzupassen, so dass der betroffene Kanton dieser Vereinbarung beitreten kann. Dafür wird auf den Abschnitt «Rechtsgrundlagen in den kantonalen Polizeigesetzen» des erläuternden Berichts verwiesen.

Für den Vollzug dieser Vereinbarung statuiert Art. 48 Abs. 5 BV, dass die Kantone interkantonales Recht – darunter fallen die vorliegende Vereinbarung und das Betriebsreglement – zu beachten haben. Das interkantonale Recht ist von den kantonalen Gesetzgebern aller Normstufen auch vom Verfassungsgeber zu beachten. Ein bewusstes Abweichen verstösst gegen die bundesstaatliche Treuepflicht. Ausnahmen bestehen lediglich bei mittelbar rechtsetzendem interkantonalem Recht. Um allfällige Rechtsunsicherheiten und Normenkonflikte zu vermeiden, sieht die Bestimmung dennoch vor, dass die Teilnehmenden das kantonale Recht auch hinsichtlich des Vollzugs dieser Vereinbarung anzupassen haben.

Artikel 20 Abs. 1

Nach Artikel 48 Absatz 1 BV können die Kantone miteinander Verträge schliessen. Eine Mindestanzahl wird demzufolge nicht definiert; damit ist ein Vertrag zwischen zwei Kantonen bereits ein interkantonaler Vertrag.

Artikel 20 Abs. 2

Diese Bestimmung weist in deklaratorischer Form ausdrücklich darauf hin, dass der Bundesrat mit der Motion 23.4311 «Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches» beauftragt ist, eine Bundesregelung zur nationalen polizeilichen Informationshilfe vorzuschlagen. Dies soll nach heutigem Stand mit einer Verfassungsänderung und gleichzeitiger Totalrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) erfolgen (vgl. Erläuterungen in Vorarbeiten Ziff. 4).

Artikel 21

Damit wird der Informationspflicht nach Art. 48 Abs. 3 BV nachgekommen.