



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation –
Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

Konferenz der Kantonalen Justiz- und
Polizeidirektorinnen und -direktoren

Per Mail :
info@kkjpd.ch

**Autorité cantonale de la transparence, de la
protection des données et de la médiation ATPrDM**
**Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz
und Mediation ÖDSMB**

Die Kommission

Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

T +41 26 322 50 08
www.fr.ch/atprdm

—
Réf: LS/MS 2026-PrD-135
Courriel: secretariatatprdm@fr.ch

Freiburg, 30. April 2026

Interkantonale Vereinbarung zur polizeilichen Informationshilfe mittels gemeinsamer Abfrageplattform «POLAP+»; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur erwähnten Vorlage Stellung nehmen zu können. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ergeben sich einerseits grundsätzliche Bemerkungen und andererseits Hinweise zu einzelnen Vorschriften des Vereinbarungsentwurfs bzw. zum erläuternden Bericht. Letztere finden Sie in der Beilage zu diesem Schreiben.

Zunächst stellen wir mit Befriedigung fest, dass die Vorlage gegenüber dem ersten Entwurf von 2023 an Bestimmtheit gewonnen hat. Trotz der Konkretisierung der zum Datenabruf berechtigten Behörden, Aufgaben, Zwecke und Datenkategorien (Art. 5–8) sind die betreffenden Vorschriften infolge ihrer Verschachtelung nur schwer verständlich, so dass eine Lesehilfe in Form einer Tabelle mindestens als Beilage zur Vereinbarung Abhilfe schaffen könnte. Ausdrücklich begrüsst wird das Gegenrechtserfordernis, wonach nur Teilnehmende und andere Behörden Daten abrufen können, die selbst auch solche zur Verfügung stellen (Art. 13 Abs. 4, siehe aber den Präzisionsantrag unten).

Auf grundsätzlicher Ebene stellen wir zwei Punkte fest, in denen der Vereinbarungsentwurf aus unserer Sicht nachzubessern ist:

- > **Rollenverteilung / Verantwortung:** Auch wenn auf der Abfrageplattform keine zentrale Datenspeicherung stattfinden, sondern diese dazu dienen soll, Anfragen an die angeschlossenen Informationssysteme weiterzuleiten und die Ergebnisse darzustellen (Art. 3 Abs. 2), stellt deren rechtskonformer und sicherer Betrieb eine vor der Nutzung unabhängige Aufgabe dar, für die eine klar zu bezeichnende Stelle verantwortlich sein muss (vgl. Erläuterungen zu Art. 12). Wer diese Stelle ist, bleibt aber unklar: Nach Art. 13 Abs. 1 «können» die Teilnehmenden gemeinsam eine Abfrageplattform

betreiben, müssen aber offenbar nicht. Falls sie es tun, sind sie dann *gemeinsam* verantwortlich, wobei mangels einer anderen Regelung jeder Teilnehmende seinem kantonalen Datenschutzrecht und der jeweiligen Aufsicht untersteht? Laut den Erläuterungen zu Art. 12 ist nach heutigem Stand fedpol die Verantwortliche. Nach Art. 3 Abs. 9 ist der Leistungserbringer – der fedpol sein kann – aber Auftragsbearbeiter (wohl der gemeinsam verantwortlichen Teilnehmenden). Nach Art. 13 Abs. 6 können sich die Teilnehmenden an einer Abfrageplattform des Bundes beteiligen, wobei unklar ist, ob dies eine Alternative zum eigenen Betrieb oder eine zusätzliche Möglichkeit darstellen soll. Insgesamt erscheinen die Vorschriften und Erläuterungen zur Rollenverteilung und Verantwortung als inkohärent und klärungsbedürftig.

- > **Protokollierung und Betroffenenrechte:** Nach Art. 10 sollen die Zugriffe auf die Abfrageplattform (bzw. wohl eher *durch* diese) in den Quellsystemen protokolliert werden, und die Rechte der betroffenen Personen richten sich nach dem Recht des Verantwortlichen für das Quellsystem (Art. 11 Abs. 3). Dies erscheint weder als sachgerecht noch als ausreichend: Im Abrufverfahren verlieren die für die Quellsysteme Verantwortlichen die Kontrolle über die Datenbekanntgabe im Einzelfall. Ob eine konkrete Anfrage rechtmässig ist, ergibt sich aus der Sicht der abfragenden Behörde. Auf der Plattform selbst muss deshalb protokolliert werden, welche Person wann welche Abfrage tätigte, welche Ergebnisse ihr in einer Übersicht angezeigt wurde und zu welchen Ergebnissen Einsicht in die Details genommen wurde. Andernfalls ist eine Kontrolle weder für die Behörde, die den Abruf verantwortet, noch für die zuständige Datenschutzbehörde (der die Protokolle auf Anfrage herausgegeben werden *müssen* und nicht nur *können*) möglich bzw. müssen diese die Protokolle sämtlicher Quellsysteme prüfen, um feststellen zu können, ob diese ein Ergebnis zurückmeldeten und, falls ja, welches. Ob das Ergebnis relevant war und detailliert eingesehen wurde, bleibt gänzlich unbekannt. Ebenso bleiben Abfragen unerkannt, die in keinem Quellsystem zu einem Ergebnis führten (insbes. anlasslose und damit unzulässige Abfragen, vgl. Erläuterungen zu Art. 1 Abs. 1)

Auch für die betroffenen Personen ist die Transparenz ungenügend: Diese müssen die Möglichkeiten haben, an einer zentralen Stelle Auskunft zu verlangen, ob eine Abfrage über sie erfolgte und welches Ergebnis dabei resultierte (vgl. den Vorentwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [VE-BPI], der in Art. 7 Abs. 2 das Fedpol als zentrale Koordinationsstelle vorsieht).

Darüber hinaus ergeben sich folgende Anträge und Hinweise zu einzelnen Vorschriften des Vereinbarungsentwurfs bzw. zum erläuternden Bericht:

- > **Art. 1 Abs. 1 Bst. b:** Es wird von «weiteren» beteiligten Behörden gesprochen und auf Art. 5 verwiesen. Dort (und im Titel von Art. 9) ist von «anderen» Behörden die Rede, was missverständlich ist. Wir empfehlen die Verwendung einer einheitlichen Terminologie und eine Definition aller massgeblichen Begriffe in Art. 3.

- > **Art. 1 Abs. 4:** Laut dem erläuternden Bericht ist die Vorschrift deklaratorisch. Es stellt sich aber die Frage nach dem Verhältnis zu Art. 1 Abs. 1 Bst. a, wonach die Vereinbarung auch für die polizeilichen Behörden der Gemeinden gelten soll.
- > **Art. 3 Abs. 2:** Die Funktionen der Abfrageplattform erscheinen uns als unklar beschrieben. Nach unserem Verständnis werden die Suchergebnisse aus den Quellsystemen zunächst strukturiert und konsolidiert dargestellt (was zu einer gemeinsamen Datenbearbeitung aller beteiligter Behörden führt) und können dann im Einzelnen vertiefter eingesehen werden. Dies ist in der Vereinbarung entsprechend festzuhalten.
- > **Art. 8 Abs. 1 Bst. a:** Es ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb Personendaten über Geschädigte oder Opfer Gegenstand des polizeilichen Datenaustauschs sein sollen. Dies ist entweder in den Erläuterungen zu erklären oder es ist darauf zu verzichten.
- > **Art. 8 Abs. 2:** Es ist unklar, was genau «die mit ihnen verknüpften Daten der anderen Datenkategorien» umfasst. Die Erläuterungen enthalten kein Wort dazu. Es besteht die Gefahr, dass damit alle vorher genannten Einschränkungen ausgehöhlt werden. Es ist festzuhalten, welche Voraussetzungen für eine Verknüpfung mit anderen Daten erfüllt sein müssen, damit deren Bekanntgabe erfolgen darf. Andernfalls kann die Verhältnismässigkeit der Vorschrift nicht beurteilt werden.
- > **Art. 9:** Die Vorschrift ist sprachlich zu korrigieren: «Die Teilnehmenden dürfen die verfügbaren Daten der Behörden nach Artikel 5 abfragen und bearbeiten, soweit ihre ~~deren~~ massgeblichen rechtlichen Grundlagen dies zulassen». Es geht um die Rechtsgrundlagen der Teilnehmenden als Subjekt des Satzes (siehe Erläuterungen), «deren» bezieht sich aber auf die Behörden nach Artikel 5.
- > **Art. 12:** Hier zeigt sich die Schwäche der fehlenden zentralen Protokollierung. Ein möglicher Missbrauch der Abfrageplattform ergibt sich aus der fehlenden Gesetz- und/oder Verhältnismässigkeit bei der abfragenden Behörde. Wie soll der Verantwortliche für ein Quellsystem einen solchen Missbrauch erkennen?

Sodann ist unklar, weshalb der Betreiber der Plattform über missbräuchliche Abfragen informiert werden muss – diese betreffen die abfragende Behörde und die Verantwortlichen für die Quellsysteme – und welche Massnahmen er treffen könnte. Stattdessen ist eine Meldepflicht von Verletzungen des Datenschutzes an die Datenschutzbehörden im Sinne von Art. 30 der Richtlinie (EU) 2026/680 vorzusehen.
- > **Art. 13 Abs. 3:** Es ist unklar, an wen die Teilnehmenden (warum nicht auch die Behörden nach Art. 5, damit das Gegenrecht überprüft werden kann?) die angeschlossenen Quellsysteme melden. Dies ist entsprechend zu ergänzen.
- > **Art. 13 Abs. 4:** Wir beantragen, die Vorschrift wie folgt anzupassen: «Die Teilnehmenden und die Behörden nach Artikel 5 können nur in dem Umfang ~~dann~~ Daten abfragen, wie wenn sie ihr eigenes System angeschlossen und Daten den anderen Teilnehmenden und Behörden nach Artikel 5 zur Verfügung stellen». Für ein Gegenrecht genügt es nicht, *dass* die Behörden irgendein eigenes System (das sie nach

Abs. 2 selbst festlegen) an die Abfrageplattform anschliessen, vielmehr muss der Datenaustausch inhaltlich gleichwertig sein (vgl. die Erläuterungen zu Abs. 3). Damit wird auch der Datenzugang der kommunalen Polizeibehörden auf die Bereiche beschränkt, in denen jene gesetzliche Aufgaben erfüllen und dazu Daten bearbeiten (dürfen).

- > **Art. 13:** Es fehlt eine Regelung zur Erhebung, Aufbewahrung, Zugänglichkeit und Vernichtung der Randdaten.
- > **Art. 16 und 18:** Beide Vorschriften tragen den Titel «Beitritt und Kündigung». Wir empfehlen, entweder unterschiedliche Titel zu wählen oder die Regelungen zusammenzulegen.
- > **Ziff. 1.2 (S. 7 f.) Erläuterungen:** Die Aussage, dass die Schweiz mit Europa mehr Polizeidaten um ein Vielfaches schneller und einfacher austauschen kann als innerhalb der Schweiz, ist unzutreffend und zu streichen. In den Schengen-Datenbanken sind nur genau definierte Daten zugänglich, alle weiteren Zusatzinformationen müssen über den Weg der internationalen Amtshilfe eingeholt werden.
- > **Ziff. 2.2 (S. 12 f.) Erläuterungen:** Es wird Kritik am BGE 151 I 137 geübt, ohne dass daraus nachvollziehbare Schlüsse für das Konkordat gezogen werden. Die Anforderungen der Bundesverfassung an die Normierung von Grundrechtseingriffen werden vom Bundesgericht konkretisiert und sind im Konkordat umzusetzen. Die Kritik ist überflüssig und deshalb zu streichen.
- > **Ziff. 2.3 (S. 13) Erläuterungen:** Dass Informationen zur Beweisführung in bereits hängigen Verfahren nicht ausgetauscht werden dürfen, steht im Widerspruch zur Zweckbestimmung von Art. 7 Bst. c.
- > **Ziff. 3.2 (S. 21) Erläuterungen:** Die Vereinbarung mag keine neue Rechtsgrundlage für die Sammlung und Speicherung neuer Daten schaffen, sie erhöht jedoch die Anzahl der Bearbeitungsvorgänge (Abfragen, Anzeige von Ergebnissen, Weiterverarbeitung) erheblich und steigert damit das Gesamtrisiko für die Rechte der betroffenen Personen substantiell.
- > **Ziff. 5, Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 2:** Es wird in Aussicht gestellt, dass die Betriebsverordnungen das anwendbare Recht separat regeln würden. Eine so wichtige Frage wie das anwendbare Recht gehört in das Konkordat und kann nicht in das Ausführungsrecht ausgelagert werden.
- > **Ziff. 5, Erläuterungen zu Art. 11 Abs. 1:** Die Aussage, wonach die Teilnehmenden als Nutzer der Plattform keine Verantwortung für das rechtmässige Bearbeiten tragen, ist unzutreffend und zu berichtigen. Das Ausführen einer Abfrage und das Sichten der Ergebnisse sind Datenbearbeitungen, für deren Gesetz- und Verhältnismässigkeit die nutzende Behörde verantwortlich ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Laurent Schneuwly
Präsident

Kopie per Email an

—

GS-SJSD dsjs@fr.ch