

Stellungnahme der Stiftung Archiv Schnüffelstaat Schweiz (ASS)

zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über polizeiliche Informationssysteme des Bundes (VE-BPI)

Bern, den 15. Juni 2005

Dem erläuternden Bericht zufolge verfolgt der VE-BPI u.a. das Ziel, die Rechtsgrundlagen für einen Teil der bestehenden Polizeidatenbanken des Bundes neu zu organisieren. Er betrifft damit schon heute die Rechte von Hunderttausenden betroffener Bürgerinnen und Bürger. In einer Übersicht, die im vergangenen Jahr der Rechtskommission des Nationalrates vorlegt wurde, bezifferte das Bundesamt für Polizei den Bestand der hier zu Debatte stehenden Informationssysteme folgendermassen:

- JANUS (geführt von der Bundeskriminalpolizei): 83'700 Personen, 2000 Firmen, 400 Organisationen; diese Zahlen betreffen die „Stämme“. Hinzu kommen Daten über Drittpersonen. Deren Zahl belief sich 2001 auf 115'000
- RIPOL (Fahndungsdatei): 142'625 gesuchte Personen incl. Einreisesperren; 338'317 geschädigte Personen
- IPAS (Registerdatei des Bundesamtes für Polizei): 641'446 natürliche und 5'040 juristische Personen.
- AFIS (Fingerabdrücke): 468'204 Personen, denen bei einer erkennungsdienstlichen Behandlung die Abdrücke aller zehn Finger genommen wurden. Dies sind die polizeilichen Fingerabdruckdaten. Hinzu kommen rund 200'000 Fingerabdruckdaten von Asylsuchenden.
- DNA-Profil-Datei: 45'363 Profile, die von verdächtigten Personen genommen wurden.

Beim Aufbau eines nationalen Polizei-Indexes würde sich die Zahl der betroffenen Personen exponentiell erhöhen. Allein die Datenbank POLIS der Kantons- und Stadtpolizei Zürich enthält Daten von 540'000 Personen.

Das Vorhaben, die gesetzlichen Grundlagen der bestehenden Datensysteme des Bundes neu zu ordnen, begrüssen wir grundsätzlich. In den vergangenen fünfzehn Jahren hat die Polizei auf Bundesebene einen Prozess der permanenten Computerisierung durchgemacht. Seit 1992 wurden sowohl für die damals schon bestehenden als auch für die jeweils neu aufgebauten Datenbanken formell gesetzliche Grundlagen geschaffen, vielfach in Form von Einsprengseln in bestehende Gesetze. **Entstanden ist so ein Gewirr von daten(schutz)rechtlichen Regelungen, das nur noch für SpezialistInnen überblickbar ist.** Hinzu kommt, dass auch die organisationsrechtlichen Bestimmungen längst nicht mehr der Realität entsprechen. Das Zentralstellengesetz etwa ist bis heute eine zentrale gesetzliche Grundlage für die Polizei des Bundes, die Zentralstellen allerdings existieren längst nicht mehr, sondern sind aufgegangen in die Bundeskriminalpolizei.

Ziel einer gesetzlichen Neuordnung kann aber nicht nur die Wiederherstellung einer ordentlichen Gesetzessystematik sein. **Vor allem muss es darum gehen, die Rechte der Betroffenen erstens übersichtlich und verständlich zu regeln und sie zweitens zu stärken. Diese Anforderung erfüllt der vorliegende Entwurf nicht.**

Wie bereits in den bestehenden gesetzlichen Grundlagen bleiben zentrale Fragen des Datenschutzes einer Regelung durch den Bundesrat auf dem Verordnungswege vorbehalten (insbesondere Schlussbestimmungen Art. 19). Dies betrifft insbesondere den Datenkatalog und die Aufbewahrungsdauer der Daten. Die in Art. 3 und 6 festgehaltenen Grundsätze stellen demgegenüber blosser Allgemeinplätze dar, die ohnehin nur das wiederholen, was seit dem Datenschutzgesetz von 1992 selbstverständlich ist, nämlich dass Daten nur aufgrund der gesetzlichen Aufgabenbestimmungen bearbeitet werden dürfen und auch nur solange sie dafür erforderlich sind. Wenn diese Regelung nicht konkretisiert wird, bleibt sie wertlos. Geradezu absurd erscheinen Verweise auf die „nach Art. 19 d festgelegte Aufbewahrungsdauer“, die eben in Art. 19 nicht festgelegt wird.

Auskunftsrecht (Art 7 und 8 VE-BPI, 102bis Bundesstrafrechtspflege)

Besonders deutlich werden die datenschutzrechtlichen Mängel am Beispiel des Auskunftsrechts. Dieses Recht stellt bekanntermassen die Magna Charta des Datenschutzes dar, da alle weiteren Rechte (Berichtigung, Löschung etc.) davon abhängen, dass die BürgerInnen wissen, was andere – hier die Staatsgewalt – über sie wissen.

Dazu gehört auch, dass sie wissen, wie sie dieses Grundrecht wahrnehmen können. Schon allein unter diesem Gesichtspunkt ist Art. 7 absolut ungenügend. Unmittelbar verständlich ist nur der erste Absatz, der jeder Person das Recht einräumt, ein Auskunftsgesuch zu stellen. Die ständigen Verweisungen auf andere Artikel im VE-BPI sowie in anderen Gesetzen machen den Rest des Artikels zu einem Hindernislauf.

Tatsächlich sieht Art. 7 VE-BPI drei Varianten des Auskunftsrechtes für Betroffene vor:

- erstens die Normalvariante des Datenschutzgesetzes,
- zweitens die Auskunftserteilung erst nach Rücksprache mit der eingebenden Behörde nach Art. 7 Abs. 5. Diese Regelung betrifft die Interpol-Daten, die Daten in AFIS und der DNA-Profildatei, in RIPOL (wobei klar ist, dass Personen, nach denen gefahndet wird, faktisch keine Auskunft erhalten), den geplanten Polizei-Index sowie die Geschäftsdatei des BAP. Dies würde bedeuten, dass die eingebende Behörde die Auskunftserteilung an die Betroffenen verhindern kann, was nicht akzeptabel ist. Annehmbar ist allenfalls, dass die Auskunft verzögert wird, wenn dadurch die Ermittlungen gefährdet würden. Spätestens mit dem Abschluss des jeweiligen Strafverfahrens ist diese Argumentation hinfällig. Das Untersuchungsgeheimnis rechtfertigt allenfalls den Aufschub, aber nicht die grundsätzliche Verweigerung der Auskunft. Festzuschreiben ist daher, dass die für die Verwaltung des Datensystems zuständige Behörde, im Regelfall die Bundeskriminalpolizei, nach Abschluss des Verfahrens von sich aus dafür zu sorgen hat, dass die aufgeschobene Auskunft erfolgt. Für die Daten aus dem Interpol-Verkehr (Art. 7 Abs. 5 in Verb. mit Art. 13) bedarf es hier einer speziellen Regelung. (siehe unten)
- drittens das sog. indirekte Auskunftsrecht: Dieses hat der Gesetzgeber bereits im Zentralstellengesetz – im Vorgriff auf das Staatsschutzgesetz (BWIS) – eingeführt. Dieses „indirekte Auskunftsrecht“ bedeutet nichts anderes als die Verweigerung der Aus-

kunft. Die Polizeibehörden des Bundes bedienen sich dabei des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDSB), den sie zu einem Textautomaten degradieren. Der EDSB kann dann zwar die Daten einsehen und gegebenenfalls Vorschläge für eine Korrektur anbringen. Da er aber selbst den Inhalt der Daten nur in den seltensten Fällen bewerten und deren Richtigkeit ermesen kann, ist diese Prüfung nur von eingeschränktem Wert. Die betroffene Person erfährt jedenfalls weder, ob über sie Daten gespeichert sind, noch welchen Inhalt diese Daten haben.

Diese Regelung aus dem Zentralstellengesetz würde mit dem VE-BPI zementiert und weiterhin für alle Daten in JANUS und die Mehrheit der Daten in IPAS gelten, d.h. sowohl für diejenigen nach Art. 12 VE-BPI, bei denen der Bund Koordinations- und Informationsfunktionen für die Kantone wahrnimmt, als auch für die Daten nach Art. 11 VE-BPI, die die Bundeskriminalpolizei im Zusammenhang ihrer eigenen Ermittlungen sammelt. Um deren Geheimhaltung gegenüber den Betroffenen zu gewährleisten, wurde der Art. 102bis BStP neu gefasst und der bisherigen Regelung im Zentralstellengesetz angepasst.

Die Absurdität dieser Nicht-Auskunftsregelung besteht darin, dass sie letzten Endes vor allem jene Personen trifft, gegen die sich ein Verdacht nicht konkretisiert oder die nur als Drittpersonen gespeichert wurden. Personen, gegen die eine Überwachung der Telekommunikation angeordnet wurde, erhalten gemäss Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs nach Abschluss des Verfahrens eine Mitteilung. Personen, die in Untersuchungshaft versetzt werden oder bei denen es gar zu einer Anklage kommt, erhalten über ihre Verteidigung Zugang zu den zugrunde liegenden Ermittlungsakten. **Mit anderen Worten: je härter der Verdacht, desto grösser die Rechte auf Auskunft und Einsicht. Je unverdächtiger eine Person, desto weniger Rechte soll sie haben. Diese Situation ist nicht akzeptabel und muss dringend korrigiert werden.**

Die Auskunft über bzw. die Einsicht in Daten, die die eigene Person betreffen, ist ein Grundrecht, das direkt aus Art. 13 der Bundesverfassung folgt. Die Normalität des Rechtes, d.h. die im Datenschutzgesetz vorgesehene Regelung, ist heute auch im kriminalpolizeilichen Bereich zur Ausnahme geworden. Die Stiftung ASS fordert, diese Entwicklung zu korrigieren, d.h. Auskunft immer zu erteilen, es sei denn die Rechte von Drittpersonen würden gefährdet oder der weitere Gang eines Strafverfahrens vereitelt. Im letzteren Falle ist immer nach Abschluss des Verfahrens Auskunft zu geben. **Die Klausel in Art. 8 Abs. 3 VE-BPI – „sofern dies nicht mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist“ – darf dabei nicht auftauchen. Wer sich den Aufwand der Speicherung leistet, muss auch den Aufwand der Mitteilung leisten.**

Interpol-Daten – Auskunft und Benachrichtigungspflicht (Art. 7 Abs. 5 in Verb. mit Art 13)

Für die Daten, die sich aus dem Interpol-Verkehr (Art. 7 Abs. 5 in Verb. mit Art. 13) ergeben, muss dagegen eine andere Regelung gefunden werden. Wenn die Auskunft an Betroffene an die Zustimmung einer ausländischen Polizeibehörde geknüpft wird, bedeutet das faktisch, dass keine Auskunft erteilt wird. Dies ist nicht hinnehmbar, da es sich gerade hier um Informationen handelt, die den Betroffenen besonders gefährlich werden können. Auch hier muss deshalb gelten, dass nur im Ausnahmefall die Auskunft an die Betroffenen unterbleibt. Vorstellbar ist allenfalls eine Regelung, bei der zunächst das Bundesamt für Polizei der jeweiligen ausländischen Behörde oder internationalen Organisation mitteilt, dass innert einer nützlichen Frist (sechs Wochen) eine Information an die betroffene Person ergeht. Einer ausländischen Behörde kann allenfalls zugestanden werden, die Auskunftserteilung zu begrenzen oder zu verzögern, nicht aber sie zu verhindern.

Zum ändern bedarf es gerade bei den Interpol-Daten in bestimmten Fällen nicht nur einer Auskunft auf Ersuchen, sondern einer zwingenden Benachrichtigungspflicht seitens des Bundesamtes. Dies betrifft insbesondere Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge oder mittlerweile eingebürgerte ehemalige Flüchtlinge, gegen die die Polizei ihres Herkunftslandes via Interpol Fahndungsersuchen verbreitet. Die Fälle Naci Öztürk (2000) und Hüsseyin Sevinç (2003) zeigen deutlich, dass unter diesen Fahndungsersuchen auch eindeutig missbräuchliche Fälle sind. Die Türkei, aber auch andere repressive Staaten, benutzen die Mechanismen der internationalen Polizeikooperation für Zwecke der politischen Verfolgung. Spätestens dann, wenn die betroffenen Personen ins Ausland reisen, riskieren sie eine Festnahme, eine Auslieferung in den Verfolgerstaat und damit die Verletzung grundlegender Menschenrechte. Die Vertraulichkeit internationaler Fahndungen darf keine Rechtfertigung für Menschenrechtsverletzungen sein. **Im Anschluss an den Fall Sevinç hat die damalige Bundesrätin Ruth Metzler am 8. Dezember 2003 vor dem Nationalrat eine Änderung der bis dahin bestehenden Praxis angekündigt.** Demnach informieren das für Auslieferung und Rechtshilfe zuständige Bundesamt für Justiz und das Bundesamt für Migration (bisher: das BFF) die betreffende Person dahingehend, dass ihr bei einer Reise ins Ausland Gefahr droht. **Diese Praxis beruht bisher auf einer blossen internen Weisung, sie muss nunmehr ins Gesetz überführt werden, damit Rechtssicherheit geschaffen wird.**

Polizeiindex (Art. 17)

Der Polizei-Index ist die einzige neue Datenbank, die mit dem Gesetz geschaffen würde. Er soll den kantonalen Polizeien einen schnellen Überblick vermitteln, ob zu einer bestimmten Person Daten in einem anderen Kanton oder beim Bund vorhanden sind.

Die Stiftung Archiv Schnüffelstaat Schweiz sieht keine Notwendigkeit für einen solchen generellen Index, da bereits heute zwei Datensysteme existieren, die den Polizeibehörden genügend Auskunft ermöglichen:

- Erstens übernimmt das bei der Bundeskriminalpolizei geführte Informationssystem JANUS bereits heute (unter anderem) die Funktion eines Indexes und zwar für die Bereiche des Drogenhandels, der „organisierten Kriminalität“, der Falschmünzerei, des Menschenhandels und der Pornographie. Damit haben die kantonalen Kriminalpolizeien Zugang zu den Informationen anderer Kantone, soweit diese die Daten nicht gesperrt haben. Es handelt sich hier um Bereiche, die im Allgemeinen komplizierte und aufwändige Ermittlungen erfordern.
- Zweitens ermöglicht das Automatisierte Strafregister VOSTRA nicht der Polizei, aber den Untersuchungsbehörden die Auskunft über hängige Strafverfahren – und zwar in allen Kriminalitätsbereichen. Damit ist der Zusammenzug von mehreren Verfahren gegen dieselbe Person gewährleistet, auch wenn sie in verschiedenen Kantonen geführt werden.

Über das Vorhandensein erkennungsdienstlicher Unterlagen können sich die Kantone darüber hinaus in AFIS und in der DNA-Profildatei bedienen.

Der Nationale Polizei-Index ist aber nicht nur unnötig, die Regelungen des Art. 17 sind auch in dieser Form nicht akzeptabel:

- Wenn ein solcher Index eingerichtet werden soll, braucht es erstens Bestimmungen, die eine „informationelle Gewaltentrennung“ gewährleisten. Das bedeutet, dass zwischen Daten, die eine überregionale Bedeutung haben und solchen, die nur lokal rele-

vant sind, unterschieden werden muss. Diese Unterscheidung könnte anhand eines Deliktkatalogs oder/und hinsichtlich der Begehungsweise erfolgen.

- Ein solcher Index dürfte zweitens nur Angeschuldigte erfassen. Es ist nicht akzeptabel, dass Geschädigte oder Zeugen einer Straftat in einer schweizweit zugänglichen Datenbank erfasst werden. Zu gewährleisten wäre ferner, dass Verdächtige aus dem Index gelöscht werden, sobald das Verfahren gegen sie eingestellt ist. Das setzt voraus, dass Meldewege nicht nur für die Erfassung einer Person, sondern auch für deren Löschung existieren müssen und diese auch eingehalten werden.
- Drittens bedürfte es der Festlegung gemeinsamer Datenschutzbestimmungen. Artikel 17 VE-BPI läuft auf einen zersplitterten Datenschutz hinaus, der notwendigerweise zu Lasten der betroffenen Personen gehen muss. Festzulegen ist insbesondere eine maximale Speicherdauer. Diese Lösungsfrist muss auch bei Teilen eines Datensatzes greifen, wenn Daten aus verschiedenen Kantonen zusammengeführt wurden.
- Probleme ergeben sich viertens, wenn der „Kriminalpolizeiliche Informationssystem-Verbund“ in der vorgesehenen und bestehenden Form im nationalen Polizei-Index erneut indexiert wird. In IPAS sind zum Beispiel die Prozesskontroll-Nummern von AFIS erfasst. Das würde bedeuten, dass Daten im Polizei-Index so lange gespeichert werden, wie die Daten in AFIS aufbewahrt werden. Konkret hiesse das, dass die Daten im Polizei-Index auch ein Jahr nach der Einstellung eines Verfahrens weiter im Polizei-Index vorhanden sind. In JANUS sind auch Daten enthalten, die polizeilicherseits als ungesichert angesehen werden und solche die nur Drittpersonen betreffen (2001: Angaben über 116 500 Drittpersonen). Sie würden ebenfalls indexiert.
- Fünftens ist eine Indexierung des Fahndungsregisters RIPOL nicht notwendig, da ohnehin alle Kantone Zugriff auf RIPOL haben. Eine Indexierung würde ausserdem zu Komplikationen bei der Auskunftserteilung an die Betroffenen führen. Bei Fahndungsausschreibungen unterbleibt üblicherweise die Auskunft. Dies würde heissen, dass sie auch für andere Daten einer Person nicht erfolgen würde oder unvollständig bleiben müsste.
- Sechstens bedarf es zwingend einer Begrenzung des automatisierten Zugriffs auf die für Strafermittlungen zuständigen Polizeibehörden, d.h. die Kriminalpolizeien der Kantone und des Bundes. Wenn sich alle möglichen Behörden, die im weitesten Sinne Polizeiaufgaben haben, an diesen Daten unmittelbar bedienen können, ist der Zweckbindungsgrundsatz nicht mehr gegeben.

Die hier aufgelisteten Probleme zeigen, dass der VE-BPI von einem einseitigen Verständnis polizeilicher Effizienz ausgeht und kaum einen Gedanken an die legitimen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf den Schutz ihrer Daten verschwendet.