

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission vom 17. Januar 2013

17. Januar 2013

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis

10.3917 n Mo. Nationalrat (Geissbühler). Zugriff seitens der Polizei auf die ISA-Datenbank

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission vom 17. Januar 2013

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates hat in ihrer Sitzung vom 17. Januar 2013 die von Nationalrätin Andrea Martina Geissbühler am 2. Dezember 2010 eingereichte und vom Nationalrat am 10. September 2012 angenommene Motion vorberaten.

Die Motion verlangt für die Polizeiorgane von Bund, Kantonen und Gemeinden eine Erweiterung des Zugriffs auf die ISA-Datenbank, sodass auch die Fotos eingesehen werden können.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen. Eine Minderheit (Kuprecht, Eder, Fournier, Hess Hans, Minder) beantragt die Annahme.

Berichterstattung: Savary

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Hans Hess

1. Text und Begründung

1. 1. Text

1. 2. Begründung

2. Stellungnahme des Bundesrats vom 23. Februar 2011

3. Verhandlungen und Beschluss des Erstrats

4. Erwägungen der Kommission

4. 1. Erwägungen der Mehrheit

4. 2. Erwägungen der Minderheit

1. Text und Begründung

1. 1. Text

Der Bundesrat wird beauftragt, konkrete Massnahmen zu ergreifen, um den staatlichen Polizeibehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden den Zugriff auf die ISA-Datenbank wieder zugänglich zu machen.

1. 2. Begründung

1. Am 24. Februar 2010 wurde das neue Informationssystem Ausweisschriften (ISA) aufgeschaltet. Die einzige Änderung besteht für die Polizistinnen und Polizisten an der Front darin, dass bei der Eingabe von Ausweisverlustmeldungen gemäss Artikel 32 der Ausweisverordnung (VAwG, SR 143.11) das Foto der Ausweisinhaberinnen und -inhaber nicht mehr eingesehen werden kann. Diese Änderung musste angeblich aus datenschutzrechtlichen Gründen vorgenommen werden. Da das Grenzwachtkorps vom Zugriff weiter profitieren kann, ist die Frage berechtigt, warum der Datenschutz nur für die Polizei gelten soll.

2. Im vorangegangenen System konnte man seit Jahren Schweizer Pässe und Identitätskarten, welche nach 2000 erstellt wurden, mit Foto und Unterschrift des Ausweisinhabers/der Ausweisinhaberin betrachten. Damit konnten die geschädigten Personen anlässlich der Verlustanzeige auf einer Polizeistation oftmals gleich identifiziert werden. Zudem waren damit Fotos von ausgeschriebenen Personen zugänglich, welche erkennungsdienstlich noch nicht erfasst waren. In den allermeisten Fällen handelte es sich dabei um vermisste Personen.

3. Die neuen Weisungen des EJPD, Bundesamt für Polizei, Abteilung Ausweise und besondere Aufgaben, Sektion Ausweisschriften, der Polizei in der Schweiz die Aufgaben im Rahmen der Nachforschungen nach vermissten Personen sowie das Ausstellen von Ausweisverlust-Bescheinigungen. Letztere werden teilweise gar nicht mehr möglich sein, denn: Wie soll eine genaue Personenidentifikation stattfinden, wenn die Person, welche alle Ausweise verloren hat, sich also nicht ausweisen kann und die Polizei keinen Zugriff auf die entsprechenden Fotos hat?

4. Die Institution Polizei geniesst bei der Bevölkerung seit Jahren ein äusserst gutes Ansehen und hohe Glaubwürdigkeit. Sie setzt sich tagtäglich für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger ein. Wieso also wird sie nun unter dem Deckmantel "Datenschutz" in ihrer Arbeit behindert? Datenschutz sollte Sicherheit für die Bevölkerung bedeuten und nicht die Polizei in ihrem Bemühen um die gleiche Sicherheit behindern!

5. Ist es sinn- und zweckmässig, dass der Täterschutz einen höheren Stellenwert hat als Identifikationsmittel für die Polizei?

2. Stellungnahme des Bundesrats vom 23. Februar 2011

Das Informationssystem Ausweisschriften (ISA) und dessen Nutzung war anlässlich der Referendumsabstimmung vom 17. Mai 2009 über das neue Ausweisgesetz einer der zentralen Diskussionspunkte. Bereits die bis 1. März 2010 geltende Fassung des Ausweisgesetzes (AwG, SR 143.1) hat die Nutzung des ISA nur in einem klar begrenzten Rahmen zugelassen. Dessen Zweck ist in Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes in der bisherigen und der neuen Fassung genau umschrieben. Das ISA dient der Ausstellung von Ausweisen, der Verhinderung einer unberechtigten Ausweisausstellung sowie der Verhinderung der missbräuchlichen Verwendung von Ausweisen. Wie bereits in den zwei Botschaften des Bundesrates zum Ausweisgesetz ausgeführt wurde, ist der Zugriff auf ISA-Daten namentlich zu Fahndungszwecken nicht zulässig (BBI 2000 4769 und BBI 2007 5189). Um den anlässlich der Referendumsabstimmung an den Tag getretenen Bedenken der Bevölkerung gegenüber dem ISA Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat die Ausweisverordnung (VAwG, SR 143.11) angepasst und den Zugriff auf das im ISA enthaltene Foto eingeschränkt. Die von der Motionärin geforderte Verwendung von Fotos aus dem ISA von ausgeschriebenen Personen, welche noch nicht erkennungsdienstlich erfasst sind, wäre nach heutigem Recht eine rechtswidrige Verwendung von ISA-Daten zu Fahndungszwecken und würde allen bisherigen Forderungen von Parlament und Bevölkerung nach einer restriktiven Nutzung der ISA-Daten widersprechen.

Der Zugriff auf die Fotos im ISA wird nur dort zugelassen, wo er unabdingbar ist, wie zum Beispiel bei Grenzkontrollen oder Identitätsabklärungen anhand eines vorgelegten Ausweises. Zur Durchführung dieser Kontrollen verfügen das Grenzwachtkorps und die Polizeibehörden über dieselben Zugriffsrechte. Für die korrekte Aufnahme von Verlustmeldungen stehen den zuständigen Stellen die übrigen Daten im ISA (z. B. Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort, Elternnamen usw.) weiterhin zur Verfügung und können bei Zweifeln für Kontrollfragen hinzugezogen werden. Zur Identitätsüberprüfung von Personen, welche sich nicht ausweisen können, erlaubt Artikel 12 Absatz 4 AwG den Zugriff auf das Foto, sofern die Abfrage mit Name und Fingerabdruck erfolgt. Diese Abfragemöglichkeit wird zurzeit durch das GWK entwickelt und steht den zuständigen Behörden in absehbarer Zeit zur Verfügung. Neu können die ISA-Daten auch zur Identifikation von Opfern von Unfällen, Naturkatastrophen, Gewalttaten sowie von vermissten Personen genutzt werden. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft (BBI 2007 5190) anlässlich der Revision des Ausweisgesetzes zu dieser Bestimmung ausgeführt hatte, wurde dabei namentlich an Fälle wie die Tsunamikatastrophe Ende 2004 gedacht; natürlich sind aber auch andere Fälle denkbar.

Es geht also nicht um das Thema Täterschutz, sondern um die rechtmässige Umsetzung des politischen Willens von Bundesrat, Parlament und Volk.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3. Verhandlungen und Beschluss des Erstrats

Der Nationalrat hat in seiner Sitzung vom 10. September 2012 die Motion mit 85 zu 82 Stimmen angenommen. Die Mehrheit folgte der Argumentation der Motionärin, wonach der Zugriff auf Fotos im ISA ein sinnvolles und unentbehrliches Mittel für die Polizeiarbeit darstelle. Der Datenschutz dürfe nicht Deckmantel für die Behinderung der polizeilichen Bemühungen um Sicherheit sein.

Nach Ansicht der Ratsminderheit dagegen stehen der Polizei bereits heute genügend Angaben zur Verfügung, um die Identität im Falle eines Ausweisverlusts festzustellen. Eine generelle Verwendung von ISA für polizeiliche Zwecke lehnte die Minderheit insbesondere auch aufgrund der gegenteiligen Zusicherungen im Rahmen der Volksabstimmung zur Änderung des Ausweisgesetzes ab.

4. Erwägungen der Kommission

4. 1. Erwägungen der Mehrheit

Die SiK bezweifelt den Umstand nicht, dass ein erleichterter Zugriff auf die Fotos im ISA die Polizeiarbeit erleichtern könnte. Die Mehrheit der Kommission ist jedoch gegen eine Erweiterung der Zugriffsrechte, da insbesondere die Zusicherungen im Vorfeld der Volksabstimmung 2009 über die Einführung der biometrischen Pässe zu berücksichtigen seien: Bundesrat und Parlament hatten dabei auf die strengen Regeln der Datenverwaltung im ISA hingewiesen. Diese Regeln heute bereits wieder zu lockern würde diesem Versprechen zuwiderlaufen. Besonders problematisch ist die Begründung der Motion, wo angedeutet wird, dass die Fotos auch zu Fahndungszwecken verwendet werden sollen. Gerade diese Möglichkeit aber wurde vor weniger als vier Jahren noch explizit ausgeschlossen.[1] Die Güterabwägung muss vor diesem Hintergrund zugunsten des Schutzes der Privatsphäre bzw. des Datenschutzes ausfallen.

Die Mehrheit der Kommission verweist zudem darauf, dass keine Ungleichbehandlung der verschiedenen Polizeiorgane besteht: Die kantonalen Polizeibehörden haben dieselben Zugriffsrechte für dieselben Zwecke wie das Grenzwachtkorps.

Die Kommissionsmehrheit kommt zum Schluss, dass diese Gegenargumente die Vorteile eines erleichterten Zugangs zu den ISA-Daten überwiegen, und beantragt die Ablehnung der Motion.

4. 2. Erwägungen der Minderheit

Die Minderheit der Kommission ist der Meinung, dass die strenge Zugriffsregelung in ihrer Wirkung in der Praxis allzu hohe Einschränkungen für die Polizeibehörden mit sich bringt. Vor dem Datenschutz habe die Aufklärung von Straftatbeständen und damit die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger Priorität. Eine rasche und unkomplizierte Identifikation mit Foto sei deshalb unabdingbar für die Polizeiarbeit. Nicht schlüssig ist für die Kommissionsminderheit, weshalb im Rahmen der heutigen Regelung bei den Abfragen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen dem Datenschutz geringeres Gewicht beigemessen wird als bei anderen polizeilichen Tätigkeiten. Auch mit der geforderten Ausweitung des Zugriffs würde das ISA nicht für Rasterfahndungen verwendet. Aufgrund dieser Erwägungen beantragt die Minderheit, die Motion anzunehmen.

1) Siehe dazu auch die Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 17. Mai 2009, S. 16f. (Abstimmungsbüchlein).