

Bundesamt für Polizei fedpol
per E-Mail an:
chemicals@fedpol.admin.ch

Basel, den 23. März 2018

Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (Vorläuferstoffgesetz, VSG); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Einladung zur Vernehmlassung in obiger Angelegenheit und möchten uns aus datenschutzrechtlicher Sicht gerne wie folgt äussern:

1 Vorbemerkung: Grundsätzliche Zustimmung zur Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage

Die Vermarktung und Verwendung von Vorläuferstoffen ist in der Europäischen Union (EU) seit 2014 durch die Verordnung (EU) Nr. 98/2013 reglementiert. Es ist nachvollziehbar, dass der Bundesrat nun ebenfalls mit einer Gesetzgebung nachzieht, um nicht als einziges Land in Europa dazustehen, in dem diese Stoffe uneingeschränkt erhältlich sind. Privatim, die Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, stimmt denn auch der Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage zur Reglementierung des Zugangs privater Personen zu Vorläuferstoffen und den damit einhergehenden Datenbearbeitungen grundsätzlich zu.

Jedoch stellen wir fest, dass diverse Bestimmungen vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips bzw. Bestimmtheitsgebots zu offen formuliert sind. Dies erschwert den anwendenden Bundes- und kantonalen Behörden die datenschutz- und grundrechtskonforme Umsetzung des VSG. Dem Bundesrat kommt zwar eine weitreichende Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zu. Jedoch muss bereits auf formell-gesetzlicher Stufe klar sein, wie Begriffe zu verstehen und die einzelnen Bestimmungen auszulegen sind. Hier besteht aus Sicht von privatim Nachholbedarf, weshalb sich unsere Anträge überwiegend auf die Forderung nach Präzisierungen einzelner Begriffe und/oder nach Ergänzungen in der vom Bundesrat auszuarbeitenden Botschaft beziehen.

2 Zu Art. 6 Abs. 2 Bst. a VE-VSG, Begriff Personalien

Der Begriff «Personalien» ist in der Bundesgesetzgebung nirgends abschliessend definiert. Je nach Gesetzeszweck können darunter auch Angaben zu Bankverbindungen oder Angaben zur Herkunft einer Person fallen (vgl. exemplarisch die Umschreibung des Begriffs «Personalien» in Art. 2 Abs. 2 Datenverarbeitungsverordnung für die Eidgenössische Zollverwaltung; DBZV, SR 631.061). Das VSG (oder allenfalls die Ausführungsgesetzgebung) hat sich abschliessend dazu zu äussern, welche Personendaten ein Gesuch für den Zugang zu Vorläuferstoffen enthalten muss (nur Name, Vorname, Adresse, Geburtsdatum? Oder auch Nationalität, Heimatort etc.?). Sollte diese Aufzählung auch besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) enthalten, so ist die Aufzählung in das VSG selbst, d.h. auf formell-gesetzlicher Stufe, aufzunehmen.

Antrag 1: Es sei im Gesetz abschliessend aufzuführen, welche Personendaten unter den Begriff «Personalien» fallen.

3 Zu Art. 6 Abs. 4 Bst. b VE-VSG, Hinderungsgrund

Es ist zu begrüessen, dass die Hinderungsgründe in Abs. 4 abschliessend aufgezählt werden. Jedoch ist die Formulierung des Hinderungsgrundes in Bst. b zu offen formuliert. Er lässt im Gegensatz zu den Hinderungsgründen in Bst. a, c und d zu viel Interpretationsspielraum offen. Der Erläuternde Bericht äusserst sich überhaupt nicht zu Bst. b, obwohl dessen Auslegung und Handhabung in der Praxis sehr wichtig sein dürfte. Auch bleibt unklar, wie fedpol an die genannten Hinweise gelangt, aus denen hervorgeht, dass «der Gesuchsteller den Vorläuferstoff in einer Weise verwendet, handhabt oder aufbewahrt, in der er sich selbst oder Dritte gefährdet». Sind damit Hinweise aus der gesamten Bevölkerung gemeint (bspw. auch Nachbarn, die auffällige Gerüche oder Geräusche aus einer Wohnung oder einem Kellerraum wahrnehmen), von Personen, die Vorläuferstoffe auf den Markt bringen oder eher von der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden? Zumindest die auszuarbeitende Botschaft muss so ergänzt werden, dass klar ist, wer Hinweise machen kann und welche Situationen bzw. Vorfälle als Hinweis gemäss Bst. b gelten bzw. gelten können. Vgl. dazu auch den analogen Antrag zu Art. 14a VE-SprstG.

Antrag 2: Der Hinderungsgrund in Art. 6 Abs. 4 Bst. b sei klarer zu formulieren. Zudem sei in der auszuarbeitenden Botschaft zu präzisieren, wie fedpol zu den genannten «Hinweisen» kommt.

4 Zu Art. 11 Abs. 3 und 4 VE-VSG, Prüfung der Erwerbsbewilligung im Informationssystem

Bei der Abgabe von Vorläuferstoffen an private Verwenderinnen muss die abgebende Person verschiedene Daten über die Verwenderin für deren Registrierung erheben und in das Informationssystem von fedpol einspeisen. Gleichzeitig obliegt es der abgebenden Person im Informationssystem zu prüfen, ob die private Verwenderin für den Vorläuferstoff über eine Erwerbsbewilligung verfügt. Die Prüfung erfolgt gemäss Erläuterndem Bericht auf «elektronischem Weg» (a.a.O., S. 23), womit voraussichtlich ein Online-Abrufverfahren eingeführt werden soll.

Sofern für die Prüfung des Vorliegens einer Erwerbsbewilligung «auf elektronischem Weg» tatsächlich ein Online-Abrufverfahren eingerichtet werden soll, so ist der Online-Zugriff ausdrücklich im VSG – analog Art. 20 Abs. 3 VE-VSG – zu regeln.

Antrag 3: Es sei ausdrücklich im VSG zu regeln, dass die Prüfung der Erwerbsbewilligung durch «abgebende Personen» im Informationssystem des fedpol im Abrufverfahren erfolgt.

Damit die abgebende Person die Anforderungen von Art. 11 Abs. 3 prüfen kann, reicht ein Ampelsystem (liegt eine Bewilligung vor: Ja/Nein). Ein Zugriff im Abrufverfahren auf weitere Daten ist zudem in den Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 11 Abs. 4) auszuschliessen. Dies verlangt der verfassungs- und datenschutzrechtliche Grundsatz der Verhältnismässigkeit («So viel wie nötig, so wenig wie möglich»; vgl. Art. 4 Abs. 2 DSGVO).

Antrag 4: Der Zugriff von «abgebenden Personen» im Abrufverfahren auf das Informationssystem des fedpol sei auf ein Minimum zu begrenzen. Dafür sei ein Ampelsystem einzurichten und der Zugriff auf weitere Daten im Informationssystem technisch auszuschliessen.

5 Zu Art. 14 VE-VSG, Melderecht

Im Erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass das Melderecht gemäss Art. 14 Abs. 1 «Jedermann» zustehe. Anschliessend werden exemplarisch aber Sachverhalte genannt, die ausschliesslich auf abgebende Personen zutreffen könnten. In der auszuarbeitenden Botschaft ist zu präzisieren, wem das Melderecht zusteht. Sofern sich das Melderecht ausschliesslich an die abgebenden (und somit an die gewerbsmässig mit Vorläuferstoffen handelnden) Personen richtet, wären Ausführungen in der auszuarbeitenden Botschaft zur Frage hilfreich, weshalb nur ein Melderecht und keine Meldepflicht für die abgebenden Personen besteht.

Antrag 5: Es sei zu präzisieren, wem das Melderecht zusteht. Ebenso sei zu präzisieren, dass keine Meldepflicht besteht.

6 Zu Art. 15 Abs. 2 VE-VSG, Zivilstandsbehörden und Einwohnerkontrollen

Im Erläuternden Bericht fehlen Hinweise dazu, weshalb gerade den Einwohnerkontrollen eine Auskunftspflicht «zur Erkennung und Beurteilung von möglichen Gefährdungen in Zusammenhang mit Vorläuferstoffen» auferlegt wird. In welcher Weise können die Einwohnerkontrollen im Rahmen einer Auskunftspflicht dazu beitragen?

Für die ebenfalls explizit in Abs. 2 genannten Zivilstandsbehörden stellt sich grundsätzlich die gleiche Frage. Sofern diese beiden Behörden weiterhin ausdrücklich in Abs. 2 aufgeführt werden sollen, sollte die auszuarbeitende Botschaft sich dazu äussern und Klarheit schaffen.

Antrag 6: Die namhafte Aufzählung der Einwohnerkontrollen sowie der Zivilstandsbehörden in Art. 15 Abs. 2 sei nochmal zu prüfen bzw. in der auszuarbeitenden Botschaft zu begründen.

7 Zu Art. 15 Abs. 3 VE-VSG, automatisierte Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen

Zu Art. 15 Abs. 3 fehlen jegliche Erläuterungen im Bericht. Die Umschreibung «automatisierte Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen» ist stark auslegungsbedürftig. Es ist davon auszugehen, dass damit ein Profiling gemäss Art. 4 Bst. f E-DSG (BBI 2017 7193) gemeint ist. Ein Profiling birgt schwere Risiken für die Grundrechte der Betroffenen in sich. Es ist daher auch korrekt (und gemäss Art. 30 Abs. 2 Bst. b E-DSG auch so vorgesehen), dass die Bestimmung auf formell-gesetzlicher Stufe festgehalten ist. Der Bundesrat soll sich jedoch in seiner Botschaft zu Sinn und Nutzen des Profilings äussern sowie die als geeignet erachteten «öffentlichen Quellen» zumindest exemplarisch umschreiben. Dies trägt einerseits der Schwere des Grundrechtseingriffs Rechnung, und andererseits schafft der Bundesrat damit mehr Transparenz.

Antrag 7: In der auszuarbeitenden Botschaft sei darzulegen, wie und in welchem Umfang fedpol zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung Personendaten «mittels automatisierter Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen» erheben darf.

8 Zu Art. 16 Abs. 1 VE-VSG, Kantonschemiker als Partnerbehörden

Art. 16 Abs. 1 verweist in der Bestimmung zum Austausch von Informationen auf sog. «Partnerbehörden». Im Erläuternden Bericht werden solche Behörden namentlich erwähnt, u.a. die nationalen Meldestellen für Vorläuferstoffe (NCPs). Ebenfalls exemplarisch erwähnt werden die Kantonschemiker.

Frage: Mit welcher Begründung handelt es sich bei den Kantonschemikern ebenfalls um Partnerbehörden im Sinne des Abs. 1?

9 Zu Art. 18 Bst. f VE-VSG, Urteile und Informationen über Ereignisse

Es ist unklar, was für Urteile und «anderen Informationen» unter Bst. f fallen sollen. Sind mit Urteilen solche gemeint, die das Bundesverwaltungs- bzw. Bundesgericht aufgrund einer Verfügung des fedpol gestützt auf Art. 6 (Erteilung der Erwerbsbewilligung) oder Art. 7 (Entzug der Erwerbsbewilligung) gefällt hat? Und was genau sind «anderen Informationen»? Zudem: Woher hat fedpol diese Informationen? Von wem stammen diese? Die auszuarbeitende Botschaft muss sich dazu äussern.

Antrag 8: In Art. 18 Bst. f sei zu präzisieren, was genau im Informationssystem unter der Umschreibung «Urteile und andere Informationen über Ereignisse im Zusammenhang mit Chemikalien und explosionsartigen Stoffen» in die Datenbank aufgenommen wird und woher fedpol diese Informationen erhält.

10 Korrigendum auf S. 26 Erläuternder Bericht:

Im 2. Absatz auf S. 26 muss auf Bst. g (nicht Bst. f) Bezug genommen werden.

11 Zu Art. 21 VE-VSG, Verwendung der AHV-Versichertenummer

Ein jüngst veröffentlichtes Gutachten der ETH Zürich¹ zeigt, dass die Verwendung der AHV-Versichertenummer (AHVN13) als universeller Personenidentifikator mit hohen Risiken für den Schutz und die Sicherheit von Bürgerdaten verbunden ist. Das Gutachten von Prof. Basin wurde im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ) und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) verfasst. Gestützt auf dieses Gutachten hat die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen am 20. Oktober 2017 ein Postulat bezüglich der AHVN13 als Personenidentifikator eingereicht (Postulat 17.3968: Sicherheitskonzept für Personenidentifikatoren). Die Kommission beauftragt den Bundesrat noch in der laufenden Legislatur darzulegen, wie den Risiken zu begegnen ist, die mit der Verwendung der AHVN13 als einziger Personenidentifikationsnummer verbunden sind. Der Bundesrat solle zudem aufzeigen, wie der Datenschutz bei der Verwendung von Personenidentifikationsnummern verbessert werden könne und dabei die Beurteilung des EDÖB berücksichtigen. Der Bundesrat hat am 20. Dezember 2017 die Annahme des Kommissionspostulats beantragt.

Zudem wurde das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) vom Bundesrat im Februar 2017 beauftragt, dem Parlament eine Vernehmlassung zur Änderung der AHV-Gesetzgebung vorzulegen.

Solange diese Prozesse noch nicht abgeschlossen sind, ist auf die systematische Verwendung der AHVN13 ausserhalb des Sozialversicherungsbereichs zu verzichten.

Antrag 9: Streichung

Zu Art. 14a Abs. 2 Bst. b VE-SprstG, Hinderungsgrund

Begründung für Antrag 10 siehe analog zu Art. 6 Abs. 4 Bst. b VE-VSG.

Antrag 10: Der Hinderungsgrund in Art. 14 Abs. 2 Bst. b sei klarer zu formulieren. Zudem sei in der auszuarbeitenden Botschaft zu präzisieren, wie die zuständige Behörde zu den genannten «Hinweisen» kommt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Beat Rudin
Präsident privatim

¹ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/publiservice/publikationen/berichte/berisikofolgenabschaetzung-ahvnummer-e.pdf>