



BM19.xxx

Erläuternder Bericht zur Genehmigung des Abkommens zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Prümer Zusammenarbeit) und des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU sowie des Abkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika zur Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten sowie zu deren Umsetzung (Anpassung des Strafgesetzbuchs, des DNA-Profil-Gesetzes und des Asylgesetzes)

vom ...

Übersicht

Kriminalität kennt keine Grenzen. Aus diesem Grund ist der rasche internationale Abgleich von DNA-Profilen und Fingerabdruckdaten entscheidend, um Ermittlungen voranzutreiben und Zusammenhänge zwischen verschiedenen Fällen herzustellen. Die Vernetzung gewisser Schweizer Informationssysteme mit denjenigen anderer europäischer Staaten (Prümer Zusammenarbeit) trägt dazu bei. Das Abkommen zur Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten (Cooperation in Preventing and Combating Serious Crime, PCSC) verfolgt das gleiche Ziel, jedoch mit den Vereinigten Staaten. Dank einem weiteren Kooperationsabkommen (Eurodac-Protokoll) sollen die Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf das System der Fingerabdruckdaten von Personen erhalten, die in den Dublin-Staaten ein Asylgesuch stellen oder die in Gewahrsam genommen werden beim Versuch, illegal in den Dublin-Raum einzureisen. Diese drei Instrumente werden es den schweizerischen Justiz- und Polizeibehörden erlauben, den Terrorismus und die grenzüberschreitende Kriminalität noch wirksamer zu bekämpfen.

Ausgangslage

Momentan können die schweizerischen Polizeibehörden für die Erlangung von Informationen zu DNA-Profilen oder Fingerabdruckdaten auf internationaler Ebene nicht auf einen automatisierten Abgleich mit anderen nationalen Datenbanken in Europa zurückgreifen. Sie müssen in jedem Land einzeln nachfragen, ohne zu wissen, ob ein Land über relevante Informationen verfügt, und ohne Garantie, eine Antwort zu erhalten. Die Vernetzung gewisser schweizerischer Informationssysteme (DNA-Profile, Fingerabdruckdaten, Fahrzeugdaten) mit anderen europäischen Staaten (Prümer Zusammenarbeit) kann diese Lücke schliessen. Sie wird es erlauben, innert kurzer Zeit festzustellen, welche ausländischen Behörden über relevante Informationen verfügen, und sich positiv auf die Ermittlung und Identifizierung gesuchter, vermisster oder verstorbener Personen auswirken sowie auf die entsprechende Informationsbeschaffung. Sie wird es also ermöglichen, Ermittlungen gezielter durchzuführen. Am 27. Juni 2019 wurde das Abkommen zur Beteiligung an «Prüm» in Brüssel unterzeichnet. Es handelt sich nicht um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.

Die Eurodac-Datenbank enthält Fingerabdruckdaten von Drittstaatsangehörigen, die in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch stellen oder die beim Versuch, illegal in den Dublin-Raum einzureisen, in Gewahrsam genommen werden. Im Juni 2013 haben das Europäische Parlament und der Rat der EU die Eurodac-Verordnung verabschiedet. Diese Verordnung umfasst die Bestimmungen für den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Daten in der Eurodac-Datenbank. Diese Bestimmungen gelten, im Gegensatz zur restlichen Verordnung, nicht als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands. In der Folge haben der EU-Rat und die Europäische Kommission den assoziierten Staaten und Dänemark aus Gründen der inneren Sicherheit vorgeschlagen, ein Ad-hoc-Abkommen abzuschliessen, damit diese Bestimmungen angewandt werden können. Am 27. Juni 2019 wurde das Eurodac-Protokoll in Brüssel unterzeichnet. Dies erlaubt es den Strafverfolgungsbehörden, auf

Informationen zuzugreifen, die für den Erfolg von Ermittlungen im Zusammenhang mit Terrorismus oder schweren Straftaten grundlegend sind.

Das PCSC-Abkommen zielt auf eine stärkere polizeiliche Zusammenarbeit ab, indem die amerikanisch-schweizerische Zusammenarbeit beim Austausch von DNA- und Fingerabdruckdaten vereinfacht wird. Dadurch wissen die schweizerischen Behörden innert kürzester Zeit, ob die amerikanischen Behörden über relevante Informationen verfügen. Dieses Abkommen wird sich positiv auf die Ermittlung und Identifizierung gesuchter, vermisster oder verstorbener Personen sowie auf die entsprechende Informationsbeschaffung auswirken und folglich eine gezieltere Durchführung von Ermittlungen ermöglichen. Ausserdem ist die Umsetzung des PCSC-Abkommens mit den Vereinigten Staaten eine der Bedingungen, damit die Schweiz weiterhin am Visa Waiver Program (VWP) teilnehmen kann. Dank diesem Programm können Schweizerinnen und Schweizer zu geschäftlichen oder touristischen Zwecken für bis zu 90 Tage ohne Visum in die Vereinigten Staaten einreisen. Diese Bestimmung gilt umgekehrt auch für amerikanische Staatsbürger, die in die Schweiz reisen. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten haben am 12. Dezember 2012 ein PCSC-Abkommen unterzeichnet.

Einige Bestimmungen des Abkommens zur Beteiligung an «Prüm», des Eurodac-Protokolls und des PCSC-Abkommens bedingen Gesetzesanpassungen. Die wichtigsten Anpassungen betreffen das Schweizerische Strafgesetzbuch, das DNA-Profil-Gesetz, das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie das Asylgesetz (AsylG).

Da diese Dossiers technische und juristische Synergien aufweisen, ist es unabdingbar, dass sie sowohl beim politischen Prozess als auch bei der technischen Umsetzung parallel geführt werden. Aus diesem Grund wurde bei fedpol eine Programmstruktur unter dem Namen «Programm Prüm Plus» geschaffen, die nun finanzielle und personelle Ressourcen benötigt. Diese Kosten werden sich auf mehrere Jahre verteilen. Die Umsetzung des Programms und die Anpassung der verschiedenen technischen Strukturen stellen eine einmalige Investition von rund 15 Millionen Franken dar. Die jährlichen Betriebskosten sowie sonstige Kosten im Zusammenhang mit der dauerhaften Anstellung von zusätzlichem Personal sind erst ab frühestens 2024 vorgesehen. Diese Kosten werden auf 3 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	6
1.1 Ausgangslage der Prümer Zusammenarbeit, des Eurodac-Protokolls und des Abkommens zur Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten (PCSC)	6
1.2 Handlungsbedarf und Ziele	9
1.3 Weitere geprüfte Lösungen	11
1.4 Ablauf und Ergebnis der Verhandlungen	11
1.5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu den Strategien des Bundesrates	15
2 Inhalt der Abkommen	15
2.1 Abkommen zur Beteiligung an «Prüm»	15
2.2 Eurodac-Protokoll	17
2.3 PCSC	18
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Abkommen	19
3.1 Beschluss 615	19
3.2 Beschluss 616	29
3.3 Rahmenbeschluss 905	30
3.4 Eurodac-Verordnung 603	30
3.5 PCSC-Abkommen	31
4 Grundzüge des Umsetzungserlasses	36
4.1 Die beantragte Neuregelung	36
4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	37
4.3 Umsetzungsfragen	37
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	37
5.1 Strafgesetzbuch	37
5.2 DNA-Profilgesetz	40
5.3 Asylgesetz	42
5.4 Ausländer- und Integrationsgesetz	43
6 Auswirkungen der Abkommen sowie des Durchführungsrechtsaktes	43
6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund	43
6.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden	48
6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft	48
6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	49
6.5 Auswirkungen auf die Umwelt	49
7 Rechtliche Aspekte	49

7.1	Verfassungsmässigkeit	49
7.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	50
7.3	Erlassform (Bundesbeschluss, Umsetzungserlass)	50
	Liste der verwendeten Abkürzungen	51

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Ausgangslage der Prümer Zusammenarbeit, des Eurodac-Protokolls und des Abkommens zur Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten (PCSC)

1.1.1 Prümer Zusammenarbeit

Die Kriminalität verhält sich wie die Gesellschaft: Sie ist vernetzt, mobil, global. Terroristen und Kriminelle kennen keine Grenzen und agieren vernetzt. Um diese neuen Herausforderungen zu meistern, braucht die Polizei neue Instrumente. Für eine wirksame und umfassende internationale Zusammenarbeit, insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus und schweren Straftaten, ist es von grundlegender Bedeutung, dass rasch und effizient präzise Informationen ausgetauscht werden können. Dazu sind Verfahren vorzusehen, die den Austausch von DNA-Profilen, Fingerabdruckdaten oder Daten zu Fahrzeugen und deren Haltern begünstigen. In Reaktion auf diese Anforderungen wurden vom Rat der Europäischen Union zwei Rechtsvorschriften¹ erlassen und in den europäischen Gesetzesrahmen integriert.

Das Hauptziel der Prümer Zusammenarbeit besteht in der Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa, insbesondere indem der Vergleich von DNA-Profilen und Fingerabdruckdaten sowie ein automatisierter Zugang zu den nationalen Datenbanken für Fahrzeuge und Fahrzeughalter erleichtert werden. Durch die Vernetzung der nationalen Informationssysteme (DNA-Profile, Fingerabdruckdaten, Fahrzeugdaten) ist so rasch in Erfahrung zu bringen, welche anderen Staaten über Informationen verfügen, die eine Ermittlung voranbringen könnten. Abgesehen von diesen Massnahmen regeln diese Rechtsvorschriften auch den Datenaustausch bei Grossveranstaltungen, die Datenübermittlung zur Verhütung terroristischer Straftaten sowie weitere Formen der Zusammenarbeit, wie gemeinsame Einsätze, Unterstützung bei Massendemonstrationen, Katastrophen oder schweren Unfällen.

Die Prümer Zusammenarbeit stellt keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar. Daher muss die Schweiz, um sich an dieser Zusammenarbeit zu

¹ Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 06.08.2008, S. 1), und Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 06.08.2008, S. 12).

beteiligen, mit der EU ein Assoziierungsabkommen abschliessen, wie dies auch Norwegen und Island 2009² gemacht haben.

Am 3. September 2014 hat der Bundesrat sein Interesse bekundet, sich an der Prümer Zusammenarbeit zu beteiligen, indem er den Entwurf des vorgeschlagenen Verhandlungsmandats vorbehaltlich der Konsultation der Kantone und der ausserpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung genehmigte.

Am 16. Oktober 2014 hat die ausserpolitische Kommission des Ständerats den Entwurf des Verhandlungsmandats ohne Gegenstimme genehmigt. Die Kommission ist davon überzeugt, dass die Prümer Zusammenarbeit ein wertvolles Instrument für die Polizei darstellt. Am 3. November 2014 genehmigte auch die ausserpolitische Kommission des Nationalrates den Entwurf einstimmig. Am 19. Dezember 2014 hat sich die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) für die Aufnahme der Verhandlungen ausgesprochen.

Der Bundesrat hat am 13. März 2015 ein Verhandlungsmandat eingereicht. Die Verhandlungen haben gemeinsam mit dem Fürstentum Liechtenstein stattgefunden (vgl. 1.4.1). Am 24. Mai 2018 wurden sie mit der Paraphierung des Abkommen zur Beteiligung an «Prüm» abgeschlossen. Das Abkommen wurde m 27. Juni 2019 in Brüssel unterzeichnet.

1.1.2 Eurodac-Protokoll

Die Eurodac-Datenbank enthält Fingerabdruckdaten von Drittstaatsangehörigen, die in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch stellen oder die beim Versuch, illegal in den Dublin-Raum einzureisen, in Gewahrsam genommen werden. Diese Datenbank ist in erster Linie ein Instrument für die Migration, da die Dublin-Staaten so überprüfen, ob sie über ein sicheres Drittland eingereist ist.

Die Europäische Kommission erklärte in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 24. November 2005 über die Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen, dass der Zugang zu Eurodac der Umsetzung von Prüm unterstellt sei und dass die für die innere Sicherheit zuständigen Behörden in genau bestimmten Fällen Zugang erhalten könnten, d. h. wenn der begründete Verdacht besteht, dass der Täter einer terroristischen Straftat oder einer sonstigen schweren Straftat einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat. In dieser Mitteilung stellte die Europäische Kommission auch fest, dass Eurodac

² Beschluss 2009/1023/JI des Rates vom 21. September 2009 über die Unterzeichnung im Namen der Europäischen Union und die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Island und Norwegen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs, ABL L 353 vom 31.12.2009, S. 1.

nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur abgefragt werden darf, wenn ein überwiegendes öffentliches Sicherheitsinteresse besteht, d. h. wenn die von dem Straftäter oder von Terroristen begangene Straftat so gravierend ist, dass die Abfrage einer Datenbank, in der Personen ohne kriminelle Vergangenheit registriert sind, gerechtfertigt ist; die Schwelle für die Abfrage von Eurodac durch die für die innere Sicherheit zuständigen Behörden müsse deshalb stets signifikant höher sein als die Schwelle für die Abfrage strafrechtlicher Datenbanken.

Daher umfasst die Eurodac-Verordnung³ seit Juli 2013 die Bestimmungen für den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Daten in der Eurodac-Datenbank. Diese Verordnung gilt jedoch erst seit Juli und erlaubt es insbesondere den Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden, Eurodac zum Zwecke der Verhütung und Aufdeckung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten sowie für entsprechende Ermittlungen zu konsultieren. Sie soll es den Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden ermöglichen, den Abgleich von Fingerabdruckdaten mit den im Zentralsystem gespeicherten Daten zu beantragen, wenn sie die genaue Identität einer Person festzustellen versuchen, die des Terrorismus oder einer schweren Straftat verdächtigt wird, oder um mehr Informationen zu dieser Person zu erlangen.

Die Schweiz wendet die asylbezogenen Elemente der Eurodac-Verordnung an, wie dies das Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA)⁴ vorsieht. Allerdings fällt der Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke nicht in den Geltungsbereich dieses Abkommens. Daher haben der EU-Rat und die Europäische Kommission den assoziierten Staaten und Dänemark aus Gründen der inneren Sicherheit vorgeschlagen, ein zusätzliches Abkommen abzuschliessen, damit diese Bestimmungen angewandt werden können.

Am 12. September 2014 hat der Bundesrat beschlossen, die ausserpolitischen Kommissionen der beiden Kammern zum vorgeschlagenen Verhandlungsmandat für den Zugriff auf die Eurodac-Datenbank im Rahmen von strafrechtlichen Verfolgungen zu konsultieren. Die Kommissionen begrüsst die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU. Am 19. November 2014 wurde das Verhandlungsmandat vom Bundesrat erteilt. Die Verhandlungen wurden gemeinsam mit den assoziierten Dublin-Staaten (Norwegen, Island und Liechtenstein; vgl. I.4.2) geführt. Am

³ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Eurodacs auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. L 180 vom 26.09.2013, S. 1).

⁴ SR **0.142.392.68**

22. November 2017 wurden sie mit der Paraphierung des Eurodac-Protokolls abgeschlossen. Am 27. Juni 2019 wurde das Abkommen in Brüssel unterzeichnet.

1.1.3 PCSC-Abkommen

Momentan erfolgt der Austausch von DNA-Profilen und Fingerabdruckdaten zwischen der Schweiz und den USA über den Interpol-Kanal. Wie die Prümer Zusammenarbeit zielt auch das PCSC-Abkommen auf eine Vereinfachung der amerikanisch-schweizerischen polizeilichen Zusammenarbeit ab, indem ein automatisierter Abgleich von DNA- und daktyloskopischen Daten ermöglicht wird. So wissen die Polizei- und Justizbehörden der beiden Länder rasch, ob das andere Land über Informationen über eine Person verfügt, die einer schweren Straftat verdächtigt wird.

Seit 1986 nimmt die Schweiz am *Visa Waiver Program (VWP)* der Vereinigten Staaten teil. Dank diesem Programm können Schweizerinnen und Schweizer zu geschäftlichen oder touristischen Zwecken für bis zu 90 Tage ohne Visum in die Vereinigten Staaten einreisen. Diese Bestimmung gilt umgekehrt auch für amerikanische Staatsbürger, die in die Schweiz reisen. Am 5. Oktober 2009 haben die Vereinigten Staaten bekannt gegeben, dass der Abschluss eines («Prüm-ähnlichen») PCSC-Abkommens, das den Austausch von DNA- und daktyloskopischen Daten betreffend Personen, die schwere Straftaten begangen haben, vorsieht, ein neues Kriterium für das VWP ist. Am 16. September 2011 hat der Bundesrat entschieden, Sondierungsgespräche zu führen. Diese Gespräche haben im November 2011 in Washington D.C. stattgefunden. Am 1. Februar 2012 hat der Bundesrat festgehalten, dass der Verbleib der Schweiz im VWP wünschenswert ist. Er hat diesen Entscheid getroffen im Wissen, dass neue Instrumente aus rein betrieblicher Sicht nicht absolut unerlässlich sind. Am 2. März 2012 hat der Bundesrat das Verhandlungsmandat genehmigt, vorbehaltlich der Konsultation der aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Im März 2012 hat das EJPD die beiden Kommissionen und die KKJPD konsultiert. Auch die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates konnte sich zu diesen Verhandlungen äussern. Mit Ausnahme der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, welche die Unterbrechung der Verhandlungen aus Datenschutzgründen verlangte, wurde der Entscheid des Bundesrates unterstützt, die Verhandlungen für den Abschluss eines Abkommens mit den Vereinigten Staaten aufzunehmen. Die Verhandlungen wurden am 26. Juni 2012 durch die Paraphierung des Dokuments in Bern (vgl. 1.4.3) abgeschlossen. Am 12. Dezember 2012 wurde das Abkommen in Washington unterzeichnet.

1.2 Handlungsbedarf und Ziele

Momentan können die schweizerischen Polizeibehörden für die Erlangung von Informationen zu DNA-Profilen oder Fingerabdruckdaten auf internationaler Ebene nicht auf einen automatisierten Abgleich mit anderen nationalen Datenbanken in Europa zurückgreifen. Sie müssen in jedem Land einzeln nachfragen, ohne zu wissen, ob ein Land über relevante Informationen verfügt, und ohne Garantie, eine Antwort zu erhalten. Die Vernetzung gewisser schweizerischer Informationssysteme (DNA-

Profile, Fingerabdruckdaten, Fahrzeugdaten) mit anderen europäischen Staaten (Prümer Zusammenarbeit) kann diese Lücke schliessen. Sie wird es den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden erlauben, innert kurzer Zeit festzustellen, welche ausländischen Behörden über relevante Informationen verfügen. Diese Entwicklung wird sich positiv auf die Ermittlung und Identifizierung gesuchter, vermisster oder verstorbener Personen sowie auf die entsprechende Informationsbeschaffung auswirken und folglich eine gezieltere Durchführung von Ermittlungen ermöglichen.

Stellen wir uns ein Tötungsdelikt vor. Die Kriminaltechnik entnimmt DNA-Spuren. Die Analyse zeigt, dass ein Drittel dieser Spuren nicht verwendbar ist. Ein weiteres Drittel ist nicht relevant (etwa, weil diese Spuren vom Opfer selbst stammen). Das letzte Drittel erlaubt es, das DNA-Profil des mutmasslichen Täters zu erstellen, das nicht in unserer nationalen Datenbank vorhanden ist.

- Heute nutzt die Polizei den Interpol-Kanal. Sie richtet ihre Anfrage an jeden europäischen Staat. In diesem Beispiel geben fast alle Länder eine negative oder gar keine Antwort. Nur ein Land antwortet positiv, jedoch erst nach einem Monat. Die Unsicherheit bei den Ländern, die keine Antwort geliefert haben, bleibt: War der Abgleich negativ oder wurde er gar nicht durchgeführt? Allenfalls muss die Anfrage erneut ausgelöst werden.
- Künftig kann die Polizei dank Prüm das Profil automatisiert abgleichen und weiss so fast unmittelbar, ob es eine Übereinstimmung mit einem oder mehreren Staaten der Prümer Zusammenarbeit gibt. So kann sie direkt bei den betreffenden Ländern relevante Informationen anfordern.

Dank Prüm identifizieren die österreichischen Behörden jeden Monat rund 100 Personen, die mit Justizverfahren in Verbindung stehen. Ein Beispiel zeigt, dass ein in Wien verhafteter Serienmörder dank Übereinstimmungen von DNA-Profilen und Fingerabdruckdaten in den Niederlanden, in Deutschland und in Polen überführt werden konnte.

Die Schweiz hat eine rasch zunehmende Nutzung des Prümer Systems in der Europäischen Union festgestellt. Wegen der beschränkten Personalressourcen bevorzugen die meisten Staaten der Prümer Zusammenarbeit schon heute die Anfragen über dieses System und lassen sich mit der Bearbeitung von Anfragen, die über andere Kanäle wie Interpol eingehen, Zeit. Einige Staaten der Prümer Zusammenarbeit beantworten Anfragen über diese anderen Kanäle gar nicht oder erst nach wiederholter Nachfrage.

Eine Beteiligung der Schweiz an diesen Mechanismen hingegen würde es den Polizeibehörden erlauben, aktiv in den Austausch von DNA- und Fingerabdruckdaten eingebunden zu bleiben, der – auf europäischer Ebene – fast ausschliesslich über diese Kanäle erfolgt.

Zudem ist die Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit eine unerlässliche Voraussetzung, damit die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden auf sämtliche Daten der Eurodac-Datenbank zugreifen dürfen. Momentan sind diese Daten ausschliesslich den Migrationsbehörden im Rahmen der Dublin-Zusammenarbeit

vorbehalten. So haben die Strafverfolgungsbehörden keinen Zugriff auf Informationen, die sich im Kampf gegen den Terrorismus und andere schwere Straftaten als grundlegend erweisen könnten.

Das Abkommen zur Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten (PCSC) mit den Vereinigten Staaten bringt ebenfalls vergleichliche Sicherheitsvorteile wie diejenigen, die im Zusammenhang mit dem Abkommen zur Beteiligung an «Prüm» genannt wurden. Ausserdem stellt die Umsetzung des PCSC eine der Bedingungen für den Verbleib der Schweiz im *Visa Waiver Program* (VWP) dar. Da die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern von grosser Bedeutung sind, ist der Verbleib der Schweiz im VWP wünschenswert. Abgesehen von diesen wirtschaftlichen Überlegungen bringt das PCSC auch Sicherheitsvorteile, die mit denjenigen vergleichbar sind, die im Rahmen des Abkommens zur Beteiligung an «Prüm» genannt wurden.

Schliesslich werden es diese drei Instrumente den schweizerischen Justiz- und Polizeibehörden erlauben, den Terrorismus und die grenzüberschreitende Kriminalität noch wirksamer zu bekämpfen.

1.3 Weitere geprüfte Lösungen

Bei einer Nichtteilnahme der Schweiz an der Prümer Zusammenarbeit und am polizeilichen Eurodac-Teil müssten die nationalen Partner für ihre Anfragen einen anderen Kanal, wie Interpol, nutzen, was das Risiko birgt, dass ihre klassischen Informationsanfragen von den Partnern wegen des zusätzlichen Mehraufwands nicht mehr bearbeitet werden. Dies führt für die schweizerischen Polizeibehörden zu Problemen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere beim Abgleich von Fingerabdruckdaten mit gewissen Staaten der Europäischen Union.

Diese «Standardlösung» entspricht nicht ihren Bedürfnissen, da sie warten müssen, in der Hoffnung eine Antwort zu erhalten, und ihre Anfragen genauer verfolgen, damit sie ggf. nachfassen können.

Bei einer Nichtbeteiligung der Schweiz am PCSC-Abkommen könnte die Schweiz nicht im VWP verbleiben. Abgesehen vom Verlust möglicher Sicherheitsvorteile würde dies für die Schweizer Bürgerinnen und Bürger bedeuten, dass sie vor der Einreise in die USA ein Visum beantragen müssten bzw. dass für die amerikanischen Staatsangehörigen bei einer Reise in die Schweiz ebenfalls Visumpflicht bestehen würde – für touristische und geschäftliche Reisen. Dies könnte die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern beeinträchtigen.

1.4 Ablauf und Ergebnis der Verhandlungen

1.4.1 Prümer Zusammenarbeit

Die Schweizer Delegation wurde von fedpol und von der Direktion für Europäische Angelegenheiten (DEA) geleitet, begleitet vom Bundesamt für Justiz, von der Mission der Schweiz bei der Europäischen Union, von der Direktion für Völkerrecht des EDA und einem Vertreter der Kantone.

Die Sondergespräche sowie zwei Verhandlungsrunden fanden von Mai 2016 bis November 2017 in Brüssel statt. Diese Verhandlungen fanden gemeinsam mit den Verhandlungen für das Fürstentum Liechtenstein statt. Am 24. Mai 2018 wurden die Verhandlungen mit der Paraphierung des Abkommens zur Beteiligung an «Prüm» abgeschlossen.

Das Ergebnis der Verhandlungen entspricht den vom Bundesrat im März 2015 gebilligten Leitlinien. Nun kann die Schweiz sich an sämtlichen Formen der Zusammenarbeit, die in der Prümer Zusammenarbeit vorgesehen sind, beteiligen. Das Abkommen, das zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossen wurde, gilt jedoch nur unter den Unterzeichnerparteien bzw. den Mitgliedstaaten der EU. Um also auch von dieser Zusammenarbeit mit den anderen assoziierten Prüm-Staaten zu profitieren (Norwegen, Island und Liechtenstein), muss auch mit diesen Parteien ein zusätzliches Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen werden.

Hinsichtlich des Datenschutzes erwähnt das Abkommen, dass der Austausch (Übermittlung und Empfang) zusätzlicher personenbezogener Daten erst erfolgen darf, nachdem im nationalen Recht die Datenschutzbestimmungen der Prümer Beschlüsse umgesetzt worden sind. Dieser Austausch erfolgt gemäss dem nationalen Recht des ersuchten Staates und nur wenn ein Treffer vorliegt, der von den entsprechenden Fachleuten überprüft wurde. Des Weiteren muss das nationale geltende Recht den Vorschriften der Richtlinie (EU) 2016/680⁵ entsprechen (nachfolgend Richtlinie 680), die mit dem Schengen-Datenschutzgesetz (SDSG)⁶ in das schweizerische Recht übernommen und umgesetzt wurde.

Die Schweiz kann beim Gerichtshof der Europäischen Union schriftliche Stellungnahmen abgeben, wenn ein Vorabentscheidungsverfahren über Fragen zur Auslegung von Bestimmungen zur Prümer Zusammenarbeit läuft. So kann sie sich, im Hinblick auf die gängige einschlägige schweizerische Praxis, am Verfahren für die Auslegung des EU-Rechts beteiligen, um eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten.

Für die Übernahme von Änderungen sieht das Abkommen eine Frist von höchstens zwei Jahren vor, für den Fall, dass Änderungen von der Bundesversammlung genehmigt werden müssen und das Referendum ergriffen werden sollte. Zudem ist vorgesehen, dass in Fällen, in denen es die EU als notwendig erachtet, die Bestimmungen, die in den Geltungsbereich des ausgehandelten Abkommens fallen, anzupassen, die EU die Schweiz so früh wie möglich unterrichtet und ihre Stellungnahme einholt. Die Schweizer Experten werden im Rahmen der Arbeiten, die innerhalb der Europäischen Kommission erfolgen, ebenfalls konsultiert.

⁵ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89).

⁶ SR 235.3.

Die Mitarbeit in Arbeitsgruppen ist in einer Erklärung geregelt, die als Anhang zum Abkommen fungiert und mit der Unterzeichnung des Abkommens genehmigt wurde. So können die Schweizer Experten in alle Arbeitsgruppen des Rates der Europäischen Union eingeladen werden, die sich mit den technischen Gesichtspunkten im Zusammenhang mit der ordnungsgemässen Umsetzung oder mit den Änderungen der in Artikel 1 des Abkommens genannten Bestimmungen befassen.

Bei Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung dieses Abkommens oder einer Änderung von Bestimmungen ist hinsichtlich der Streitbeilegung vorgesehen, dass solche Streitigkeiten in einer Sondersitzung von Vertretern der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz zur raschen Beilegung behandelt werden.

Schliesslich ist wie bei den anderen Staaten, die sich an der Prümer Zusammenarbeit beteiligen, vorgesehen, dass jeder die Kosten trägt, die durch die eigenen Behörden bei der Umsetzung und der nationalen Anwendung der Prümer Zusammenarbeit verursacht werden.

1.4.2 Eurodac-Protokoll

Die Schweizer Delegation wurde von fedpol und von der Direktion für Europäische Angelegenheiten (DEA) geleitet, begleitet vom Bundesamt für Justiz, von der Mission der Schweiz bei der Europäischen Union, von der Direktion für Völkerrecht des EDA, einem Vertreter des Staatssekretariats für Migration und einem Vertreter der Kantone.

Die Sondergespräche sowie zwei Verhandlungsrunden fanden von Mai 2016 bis Januar 2017 in Brüssel statt. Die Verhandlungen wurden einerseits zwischen der Europäischen Kommission und den assoziierten Staaten und andererseits parallel zwischen der Europäischen Kommission und Dänemark geführt. Die Verhandlungen wurden am 22. November 2017 in Brüssel mit der Paraphierung des Eurodac-Protokolls abgeschlossen.

Das Ergebnis der Verhandlungen entspricht den vom Bundesrat im November 2014 gebilligten Leitlinien. Damit hat die Schweiz den gleichen Zugang wie die EU-Mitgliedstaaten. Allerdings sind die Daten aus der Schweiz und aus Europa erst zugänglich, nachdem die Prümer Zusammenarbeit juristisch wie technisch umgesetzt worden ist.

Punkto Datenschutz sieht das Protokoll explizit die Anwendung der Richtlinie 680 vor. Die Übernahme dieser Richtlinie stellt für das Inkrafttreten des Protokolls eine unerlässliche Voraussetzung dar. Gleichzeitig gelten auch die Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (nachfolgend Eurodac-Verordnung) über die Verarbeitung personenbezogener Daten. Diese Bestimmungen stellen eine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands dar, die bereits in die nationale Rechtsordnung übernommen und umgesetzt wurden.

Das ausgehandelte Protokoll ist statisch. Allerdings können Änderungen erforderlich sein. Deshalb sieht der Text des Abkommens für die Übernahme von Änderungen ein bestimmtes Verfahren für die Beteiligung an deren Erarbeitung vor, d. h. für die Regeln des DAA. Sie beziehen sich jedoch auf den spezifischen Kontext des

Protokolls, eine allfällige Nichtübernahme wirkt sich nicht auf das DAA aus und führt nur zur Beendigung des Protokolls.

Zudem ist vorgesehen, dass bei der Auslegung oder der Anwendung dieses Protokolls bzw. bei allfälligen diesbezüglichen Streitigkeiten die Regeln des DAA gelten, einschliesslich der Rolle des Gemischten Ausschusses.

Der Text erlaubt es der Schweiz weiter, vom Protokoll zurückzutreten, unter Einhaltung einer sechsmonatigen Frist, ohne dass dies den Austritt der Schweiz aus Zusammenarbeit von Dublin bzw. Schengen zur Folge hätte. Umgekehrt würde aber die Beendigung der Zusammenarbeit von Dublin oder Schengen zur Beendigung des Protokolls führen. Dies erklärt sich durch den rechtlichen Bezug zwischen den Texten.

1.4.3 PCSC

Die Schweizer Delegation wurde von fedpol geleitet, begleitet von der Direktion für Völkerrecht des EDA sowie der Schweizer Botschaft in Washington. Erste Verhandlungen fanden im Mai 2012 in Washington statt. Sie wurden am 26. Juni 2012 mit der Paraphierung des Dokuments in Bern abgeschlossen. Am 21. September 2012 genehmigte der Bundesrat die Unterzeichnung des Abkommens, die am 12. Dezember 2012 in Washington stattfand.

Die im Verhandlungsmandat bestimmten Richtlinien wurden vollumfänglich im Abkommen berücksichtigt. Den Datenschutzanliegen der Schweiz und der grundsätzlichen Beschränkung des Anwendungsbereichs des Abkommens auf Verbrechen nach Schweizer Definition wurde in den Verhandlungen grosser Stellenwert beigemessen. Die Schweiz verfügt nun über eine weitgehende und gute Regelung mit den USA. In Anbetracht dieses Verhandlungserfolgs der Schweizer Delegation und der Wichtigkeit des Verbleibs der Schweiz im Visa Waiver Program der USA hat der Bundesrat das PCSC-Abkommen genehmigt und seine Unterzeichnung beschlossen.

Der auf dem Prümer System der Europäischen Union basierende automatisierte Abruf von Fingerabdruck- und DNA-Daten erleichtert den polizeilichen Informationsaustausch zwischen der Schweiz und den USA. Das Abkommen schafft die Rechtsgrundlage dafür, dass die Parteien im Rahmen der Bekämpfung schwerer Kriminalität in der ersten Phase Fingerabdruck- oder DNA-Daten mit den anonymisierten Referenzdaten der jeweils anderen Partei abgleichen können. Stimmen die Daten überein, kann in einem zweiten Schritt die abrufende Partei um Mitteilung der zu den pseudonymisierten Referenzdaten gehörenden Personendaten auf dem regulären polizeilichen Amtshilfeweg ersuchen. Der automatisierte Abruf ermöglicht der Schweiz und den USA folglich, Kriminalitätsbezüge zwischen den beiden Staaten schneller aufzudecken und den Informationsaustausch zu intensivieren.

Die Möglichkeit im Abkommen, eine Kontingentierung der Abrufe zu vereinbaren, nimmt Rücksicht auf die Bedürfnisse der Schweiz aus operationeller Sicht, da die Polizeizusammenarbeit mit den USA gut funktioniert. Die

Kontingenzierungsmöglichkeit wird dadurch allfälligen begrenzten technischen und personellen Kapazitäten bei der Umsetzung des Abkommens in der Schweiz gerecht.

1.5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu den Strategien des Bundesrates

Die Genehmigung des Prümmer Abkommens, des Eurodac-Protokolls und des PCSC wird in der Legislaturplanung 2015–2019⁷ unter Ziel 15 aufgeführt.

2 Inhalt der Abkommen

2.1 Abkommen zur Beteiligung an «Prüm»

In der Präambel äussern die Parteien den Wunsch, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz unbeschadet der Vorschriften zum Schutz der Freiheit des Einzelnen zu verbessern. Es ist daher wichtig, dass Informationen rasch und wirksam ausgetauscht werden können, unter Achtung der Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Achtung des Privatlebens sowie des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten. Vor diesem Hintergrund gewähren sich die Mitgliedstaaten gegenseitig Zugriffsrechte für ihre automatisierten DNA-Analyse-Dateien, ihre automatisierten daktyloskopischen Identifizierungssysteme und ihre Fahrzeugregisterdaten. Bei Daten aus den nationalen DNA-Analyse-Dateien und den nationalen automatisierten daktyloskopischen Identifizierungssystemen sollte ein Treffer/Kein-Treffer-System dem abfragenden Staat die Möglichkeit geben, in einem zweiten Schritt den Datei führenden Staat um die zugehörigen personenbezogenen Daten und gegebenenfalls im Wege der Rechtshilfe um weitere Informationen zu ersuchen. Durch diesen grenzüberschreitenden Datenabgleich sollte eine neue Dimension der Verbrechen- und Terrorismusbekämpfung eröffnet werden. Die gewonnenen Erkenntnisse werden neue Ermittlungsansätze erschliessen und so massgeblich zur Unterstützung der Strafverfolgungs- und Justizbehörden der Staaten beitragen. Es wird ebenfalls daran erinnert, dass die Staaten unter bestimmten Voraussetzungen in der Lage sein sollten, personenbezogene und nicht-personenbezogene Daten zu übermitteln zur Prävention von Straftaten und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug. Daher müssen weitere Formen der engeren Zusammenarbeit der Polizeibehörden geregelt werden, insbesondere durch gemeinsame Einsatzformen zur Gefahrenabwehr (z. B. gemeinsame Streifen).

Artikel 1 definiert Gegenstand und Zweck des Abkommens. In Absatz 1 werden die verschiedenen Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates (nachfolgend Beschluss 615) aufgeführt, die im Rahmen des Abkommens zur Beteiligung an «Prüm» Anwendung finden. Es handelt sich dabei um:

- *Artikel 1*, der Zweck und Geltungsbereich von Beschluss 615 festlegt, d. h. die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit,

⁷ Botschaft zur Legislaturplanung 2015–2019 vom 27. Januar 2016, 16.016, BBl. 2016 1187.

insbesondere des Informationsaustauschs zwischen den für die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten zuständigen Behörden;

- *Artikel 2 bis 12* sind Bestimmungen über die Voraussetzungen und Verfahren für den automatisierten Abgleich von DNA-Profilen, daktylokopischen Daten und bestimmten Fahrzeugregister- und Fahrzeughalterdaten;
- *Artikel 13 bis 15* umfassen die Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Übermittlung von Daten im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug;
- *Artikel 16* regelt die Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Übermittlung von Informationen zur Verhinderung terroristischer Straftaten;
- *Die Artikel 17 bis 23* betreffen die Bestimmungen über die Voraussetzungen und Verfahren für die Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit durch verschiedene Massnahmen, wie gemeinsame Einsätze, Unterstützung bei Massendemonstrationen, Katastrophen oder schweren Unfällen;
- *Artikel 24, 25 Absatz 1, 26–32* beziehen sich auf die allgemeinen Bestimmungen zum Datenschutz. Es handelt sich dabei insbesondere um das Schutzniveau, die Verwendungszwecke, die Behörden, die für die Richtigkeit, die Aktualität und die Aufbewahrungsfrist der Daten zuständig sind, technische und organisatorische Massnahmen zur Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit;
- *Artikel 34* befasst sich mit den Kosten. Jeder Mitgliedstaat trägt die seinen Stellen entstehenden operativen Kosten.

Artikel 1 Absatz 2 zählt die Bestimmungen des Beschlusses 2008/616/JI (nachfolgend Beschluss 616) auf, die Anwendung finden, d. h. die Artikel 1 bis 19 und Artikel 21 sowie sein Anhang mit Ausnahme von Kapitel 4 Nummer 1 im Zusammenhang mit den Evaluationen. Dieser Beschluss befasst sich mit der technischen Umsetzung des Datenaustauschs sowie mit anderen Formen der Zusammenarbeit.

In *Artikel 1 Absatz 3* werden die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2009/905/JI (nachfolgend Rahmenbeschluss 905) aufgeführt, d. h. die Artikel 1 bis 5 und Artikel 6 Absatz 1. Sie präzisieren die Normen, welche die Anbieter kriminaltechnischer Dienste, die Labortätigkeiten durchführen, einhalten müssen. Diese Normen werden in der Schweiz angewandt.

Die anderen Artikel enthalten Begriffsbestimmungen (Artikel 2), betreffen die einheitliche Anwendung und Auslegung (Artikel 3), die Streitbeilegung (Artikel 4), Änderungen (Artikel 5), die Überprüfung des Abkommens (Artikel 6), das Verhältnis zu anderen Rechtsinstrumenten (Artikel 7), Notifizierungen, Erklärungen und Inkrafttreten (Artikel 8), den Beitritt neuer Mitgliedstaaten (Artikel 9) und die

Kündigung (Artikel 10). Dem Abkommen ist eine Erklärung beigefügt, die bei der Unterzeichnung des Abkommens angenommen wird und welche das Recht zur Mitwirkung in den Arbeitsgruppen des Rates regelt.

2.2 Eurodac-Protokoll

In der Präambel werden die verschiedenen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz bzw. dem Fürstentum Liechtenstein aufgeführt. Für die Schweiz wird hier das Abkommen über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags genannt. Ebenfalls wird auf den Zweck des Protokolls hingewiesen, d. h. auf die Eurodac-Verordnung, und insbesondere auf die Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zum Abgleich von Fingerabdruckdaten mit den Daten in der Eurodac-Datenbank.

In der Präambel wird zudem daran erinnert, dass die Bestimmungen bzw. die Verfahren für den Abgleich und die Übertragung von Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke keine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands darstellen und dass daher ein zusätzliches Abkommen mit der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossen werden muss, damit diese Bestimmungen anwendbar sind. Des Weiteren sollte die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die benannten Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder anderer schwerer Straftaten gemäss diesem Protokoll nach jeweiligem nationalem Recht ein Standard für den Schutz personenbezogener Daten unterliegen, welcher der Richtlinie (EU) 2016/680 sowie den Bestimmungen der Eurodac-Verordnung entspricht.

Und schliesslich geht die Präambel noch auf die kaskadierten Zugriffsbedingungen der benannten Behörden ein, d. h. nur wenn:

- ein Abgleich mit den nationalen Fingerabdruckdatenbanken des anfragenden Staates nicht zur Feststellung der Identität des Betroffenen geführt hat;
- ein Abgleich mit den automatisierten daktyloskopischen Identifizierungssystemen aller anderen teilnehmenden Staaten nach dem Beschluss 615 nicht zur Feststellung der Identität des Betroffenen geführt hat. Von dieser Bedingung kann aber abgewichen werden, wenn der vorliegende Fall keine operativen oder ermittlungsbefugten Verbindungen zu einem bestimmten teilnehmenden Staat der Prümer Zusammenarbeit aufweist;
- Unter der Voraussetzung, dass die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind, hat ein Abgleich mit dem Visa-Informationssystem (VIS) nicht zur Feststellung der Identität des Betroffenen geführt.

Der Inhalt des Protokolls stellt sich wie folgt dar: Geltungsbereich bzw. Umsetzung der Bestimmungen zum Zugang der benannten Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden (Artikel 1), Inkrafttreten, insbesondere die Umsetzung eines geeigneten Schutzniveaus personenbezogener Daten (Artikel 2), die Regeln

bezüglich Änderungen (Artikel 3), das Inkrafttreten, das insbesondere die Voraussetzung beinhaltet, den Beschluss 615 aus technischer und juristischer Sicht in Bezug auf die daktyloskopischen Daten umzusetzen (Artikel 4), die Kündigung (Artikel 5), die offiziellen Sprachen (Artikel 6).

2.3 PCSC

In der Präambel bekunden die Parteien ihr Interesse an einer Verstärkung der Zusammenarbeit zur wirksameren Bekämpfung von schweren Straftaten wie organisierte Kriminalität und Terrorismus durch den automatisierten Austausch von Informationen. Dabei kommt der Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten, der Gewährleistung eines hohen Datenschutzniveaus und des Schutzes der Privatsphäre sowie den Individualrechten der betroffenen Personen besondere Bedeutung zu. Das Abkommen sieht den Austausch von Informationen bei schweren Straftaten in Anlehnung an den europäischen Vertrag vom 27. Mai 2005 über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration (Prümer Vertrag) vor und berücksichtigt die Verpflichtungen aus der Schengen-Assoziierung der Schweiz.

Artikel 1 bis 12 definieren die wichtigsten Begriffe, bestimmen den Zweck und Anwendungsbereich des Abkommens und regeln den automatisierten Abruf von Fingerabdruck- und DNA-Daten zum einen sowie weiterer personenbezogener Daten und sonstiger Informationen zum anderen. Zur Verhinderung schwerer Straftaten und mit Terrorismus im Zusammenhang stehender Handlungen sehen sie ausserdem die Möglichkeit des spontanen Informationsaustauschs vor. Sie enthalten zudem Bestimmungen betreffend die zuständigen nationalen Kontaktstellen, bezüglich der Möglichkeit der Kontingentierung der Anzahl von Abrufen und hinsichtlich der Ausarbeitung von Durchführungsvereinbarungen.

Artikel 13 bis 22 beinhalten Vorschriften zum Datenschutz. Dabei werden Grundsätze für und Grenzen im Umgang mit personenbezogenen Daten festgelegt, Möglichkeiten zur Bereinigung, Sperrung, Löschung oder Überprüfung von Daten eingeräumt sowie Dokumentations-, Datensicherheits-, und Transparenz-, und gegenseitige Informationspflichten stipuliert. Zudem gewährleisten die Vertragsparteien angemessene innerstaatliche Möglichkeiten zur Geltendmachung von datenschutzrechtlichen Ansprüchen durch die betroffenen Personen.

Artikel 23 bis 29 regeln das Verhältnis des Abkommens zu anderen Übereinkünften der Parteien sowie das Verfahren der gegenseitigen Konsultation über die Abkommensumsetzung. Ausserdem sehen sie Bestimmungen über die Kosten, die Kündigung, Suspendierung, Abänderung und Inkrafttreten des Abkommens vor.

Im Anhang sind 34 Straftaten aufgelistet, die in den Anwendungsbereich des Abkommens fallen. Zusätzlich definiert er die Strafbarkeit des Versuchs der Begehung und der Verschwörung zu solchen Straftaten sowie der Teilnahme in einer organisierten kriminellen Gruppierung.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Abkommen

3.1 Beschluss 615

3.1.1 Artikel 2–7 (DNA-Profile)

Gemäss Artikel 2 Ziffer 2 des Beschlusses 615 dürfen die Fundstellendatensätze, auf die anfragende Mitgliedstaaten zugreifen können, nur DNA-Profile enthalten, die aus dem nicht-codierenden Teil der DNA ermittelt wurden. Das geltende Bundesgesetz vom 20. Juni 2003⁸ über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen (DNA-Profil-Gesetz) entspricht dieser Anforderung (siehe Art. 2 Abs. 1). Mit dem Inkrafttreten des (totalrevidierten) Bundesgesetzes vom 15. Juni 2018⁹ über genetische Untersuchungen beim Menschen (GUMG), aktuell geplant für das erste Halbjahr 2021, wird in der Legaldefinition des DNA-Profiles im DNA-Profil-Gesetz nicht mehr nach codierend/nicht-codierend unterschieden. In der Sache ändert sich aber nichts. Für die Erstellung der DNA-Profile nach DNA-Profil-Gesetz werden auch künftig die ausschliesslich nicht-codierende Abschnitte der DNA verwendet werden.¹⁰ Wie im Beschluss 616 verlangt (siehe Art. 2 Bst. d), enthält das DNA-Profil damit als solches auch künftig «keine Hinweise auf funktionale Eigenschaften eines Organismus».

3.1.1.1 Folgende Bestimmungen des Beschlusses 615 erfordern eine ausdrückliche Regelung im Landesrecht

Artikel 3 Absatz 1 (automatisierter Abruf). Die Norm sieht vor, dass die durch das Prümer Abkommen gebundenen Staaten den nationalen Kontaktstellen der anderen Mitgliedstaaten zum Zweck der Verfolgung von Straftaten im Einzelfall Zugriff auf die Fundstellendatensätze ihrer DNA-Datenbanken gestatten. Dieser Zugriff erfolgt in automatisierter Weise anhand eines Vergleichs der DNA-Profile zwecks «automatisierten Abrufs» nach Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses 615. Zugriff auf das DNA-Profil-Informationssystem nach Artikel 10 DNA-Profil-Gesetz erhalten die nationalen Kontaktstellen (Abgleich von Personen- und Spurenprofilen). Die Fundstellendatensätze dürfen nur das DNA-Profil aus dem nicht-codierenden Teil der DNA und eine Kennung enthalten, aber keine Daten, aufgrund derer die betroffene Person identifiziert werden kann (Art. 2 Abs. 2). «Im Einzelfall» bedeutet, dass die anfragende Stelle der Datei führenden Stelle jeweils nur einen Datensatz übermitteln darf.

In Artikel 24 Ziffer 1 Buchstabe b des Beschlusses 615 wird der Begriff des «automatisierten Abrufs» definiert als «unmittelbarer Zugriff auf eine automatisierte Datenbank», bzw. ein Online-Zugriff (Beschluss 616, Art. 2 Bst. b). Es geht somit um

⁸ SR 363

⁹ BBl 2018 3509 (Referendumsvorlage)

¹⁰ In diesem Sinn lautet inzwischen auch der Vorschlag für eine Anpassung der Legaldefinition des DNA-Profiles gemäss Vorentwurf des Bundesrates vom 28. August 2019 für die Änderung des DNA-Profil-Gesetzes (Umsetzung der Motion 15.4150 Vitali «Kein Täterschutz für Mörder und Vergewaltiger» und des Postulats 16.3003 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates «Prüfung der Aufbewahrungsfristen für DNA-Profile»).

einen Zugriff ohne menschliches Zutun. Der «automatisierte Abruf» nach Beschluss 615 entspricht somit der Zugänglichmachung von Personendaten «durch ein Abrufverfahren» gemäss Artikel 19 Absatz 3 Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992¹¹ (DSG).

Artikel 3 Absatz 1 (Massgabe des innerstaatlichen Rechts). Die Abrufe, die «nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts des abrufenden Staates» erfolgen sollen, sind nach zwei Richtungen zu beleuchten:

- Schweiz als «abrufender Staat»: Die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano, die Bundesbehörden (Bundesanwaltschaft der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und fedpol) können fedpol als nationale Kontaktstelle beauftragen zu prüfen, ob ein bestimmtes DNA-Profil (Person oder Spur) einen Hit in den Informationssystemen der übrigen beteiligten Staaten erzielt. Desweitem wird jedes neue, in die nationale DNA-Datenbank eingepflegte Personen- oder Spurenprofil, welches in der nationalen Suche keinen Hit erzeugt, automatisch gegen die Prüm-Länder abgeglichen. Nach einem vom Ausland gemeldeten und durch die Schweiz verifizierten Hit werden auf den klassischen Amtshilfe-Wegen via INTERPOL oder Europol die Informationen zur Person oder weitere Informationen ausgetauscht.
- «Abrufender Mitgliedstaat» (in der Terminologie des Beschlusses 615 gemäss Art. 9 Abs. 2: «Datei führender Mitgliedstaat»): Die nationale Kontaktstelle eines zugriffsberechtigten Staates erhält bei einem Abgleich eines Profils mit dem schweizerischen DNA-Profil-Informationssystem automatisch die Fundstellendatensätze, die mit dem Profil übereinstimmen. Kann kein Hit, also keine Übereinstimmung festgestellt werden, so wird das ebenfalls automatisch mitgeteilt. Massgebendes Recht ist wie oben ausgeführt das innerstaatliche Recht des «abrufenden» Staates. Die an Prüm beteiligten Staaten können die Schweiz anfragen, ob ein bestimmtes DNA-Profil (Person oder Spur) einen Hit im Schweizerischen DNA-Informationssystem CODIS erzielt. Das pseudonymisierte Resultat der Abfrage wird automatisch an den anfragenden Staat zurückgesendet. Nach einem durch die Schweiz an den anfragenden Staat automatisch gemeldeten und durch den anfragenden Staat verifizierten Hit werden auf dem Weg der klassischen Amtshilfe via INTERPOL oder Europol die Informationen zur Person oder weitere Informationen ausgetauscht.

Artikel 3 Absatz 2 (Inhalt der Ergebnismeldung). Dieser Absatz regelt ausdrücklich, dass dem nummerabrufenden Staat direkt, ohne Mitwirkung eines/einer Mitarbeitenden («automatisiert» im Wortlaut des Beschlusses 615), im Falle eines Treffers der entsprechende pseudonymisierte Fundstellendatensatz mitgeteilt wird

¹¹ SR 235.1

oder, im Falle eines No-Hits, dass beim Abgleich keine Übereinstimmung festgestellt werden konnte.

Artikel 4 Absatz 1 (Gesamtvergleich der Spurenprofile). Hier geht es um den Abgleich der offenen DNA-Spurenprofile des anfragenden Staates – und nur der Spurenprofile – mit allen Personen- und Spurenprofilen der anderen Staaten, sofern und soweit dies im Einzelfall gegenseitig vereinbart worden ist («im gegenseitigen Einvernehmen»). Dieser Abgleich kann vorgenommen werden, wenn der anfragende Staat den Bedarf für einen Abgleich seiner sämtlichen offenen Spurenprofile mit den Personen- und Spurenprofilen der anderen Staaten sieht und wenn die anderen Staaten diesem Abgleich zustimmen.

Artikel 4 Absatz 2 (Inhalt der Ergebnismeldung beim Gesamtvergleich). Die Ergebnismeldung ist identisch mit jener im Falle einer automatisierten Abfrage nach Artikel 3.

Artikel 5 (Übermittlung weiterer personenbezogener Daten und sonstiger Informationen). Diese Bestimmung befasst sich mit der Übermittlung der in den Bundes-Polizeiinformationssystemen bereits vorhandenen Angaben zu einem Treffer (vor allem: Personennamen) auf dem Amtshilfeweg. Die Übermittlung richtet sich dabei nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchten Mitgliedsstaates.

Artikel 6 Absatz 1 (Bezeichnung einer Nationalen Kontaktstelle). Im Gesetz ist fedpol als die nationale Kontaktstelle (National Contact Point) zu bezeichnen für die Artikel 6, 11, 15 und 16. Im Gesetz ist das ASTRA als die nationale Kontaktstelle (National Contact Point) zu bezeichnen für den Artikel 12.

Die Angabe einer Nationalen Kontaktstelle verlangen im Beschluss 615 die folgenden Artikel: Artikel 6 Absatz 1 (DNA-Profile), Artikel 11 Absatz 1 (daktyloskopische Daten), Artikel 12 Absatz 2 (Daten aus Fahrzeugregistern), Artikel 15 (Informationsaustausch bei Grossveranstaltungen) sowie Artikel 16 Absatz 3 (Informationsaustausch zur Verhinderung terroristischer Straftaten).

Artikel 6 Absatz 1 zweiter Satz (Befugnisse der nationalen Kontaktstellen). Die Aufgaben der schweizerischen Kontaktstelle bei der Bearbeitung von Prüm-Anfragen sind nach den folgenden zwei Phasen zu unterscheiden:

- *Phase 1*: Das eingehende DNA-Profil wird rein automatisiert (also ohne manuellen Zwischenschritt) in CODIS abgeglichen, das pseudonymisierte Resultat wird automatisiert zurückgemeldet;
- *Phase 2*: Zusätzliche personenbezogene Informationen werden, bei einem verifizierten Hit, also einer Übereinstimmung, auf Anfrage durch INTID in der Regel über Interpol oder SIENA¹² ans Ausland weitergeleitet.

Der Informationsaustausch nach Phase 2 wird bereits heute praktiziert. Die Umsetzung von «Prüm» erfordert daher keine zusätzlichen Arbeitsschritte und damit

¹² Secure Information Exchange Network Application (Europol)

verbundene Befugnisse. Hingegen müssen die Befugnisse der nationalen Kontaktstellen geregelt werden.

3.1.1.2 Bestimmungen ohne Umsetzungsbedarf

Artikel 6 Absatz 2 (Durchführungsmassnahmen). Dieser Artikel richtet sich an die EU-Behörden.

Artikel 7 (Erstellung von Personenprofilen auf dem Rechtshilfeweg). Diese Norm ist auf der Grundlage des geltenden Bundesgesetzes vom 20. März 1981¹³ über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vollständig umsetzbar. fedpol wird solche Ersuchen direkt an das BJ/Internationale Rechtshilfe zur Bearbeitung weiterleiten. Die Rechtsgrundlage für diese Übermittlungen ist Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe b des IRSG («Beweiserhebung»). Die von Artikel 7 statuierten Voraussetzungen decken sich mit jenen nach schweizerischem Recht.

3.1.2 Artikel 8 – 11 (Daktyloskopische Daten)

3.1.2.1 Folgende Bestimmungen erfordern eine ausdrückliche Regelung im Landesrecht

Artikel 9 Ziffer 1 (automatisierter Abruf). Dieser Artikel bildet die ausdrückliche Regelung, dass die durch das Prüm-Abkommen gebundenen Staaten im Einzelfall zwecks «automatisierten Abrufs» nach Artikel 9 Absatz 1 Zugriff auf das Informationssystem (AFIS) nach Artikel 354 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937¹⁴ (StGB) erhalten. Solche Abrufe dürfen nur «im Einzelfall» erfolgen und nur «nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts» (zweiter Satz).

Zu beachten ist, dass im Unterschied zu den DNA-Profilen die Fingerabdrücke¹⁵ im Rahmen des Beschlusses 615 auch zu Zwecken der «Verhinderung» von Straftaten, also zur Prävention, verwendet werden dürfen (Art. 9 erster Satz). Auch gemäss dem massgeblichen Artikel 354 Absatz 1 StGB ist der Zweck der Datenbearbeitung im AFIS nicht auf die «Strafverfolgung» beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf «andere gesetzliche Aufgaben».

Deliktskatalog:

- Der Beschluss 615 nimmt keine Einschränkung bezüglich Deliktskategorien vor. Artikel 9 Ziffer 1 spricht umfassend vom Zweck der «Verfolgung von Straftaten». Für die Umsetzung, also für «Prüm»-Abrufe der Schweiz (aktive Amtshilfe) wie der ausländischen Staaten (passive

¹³ SR 351.1

¹⁴ SR 311.0

¹⁵ Es wird im Rahmen dieses Normkonzepts der Begriff «Fingerabdruck» als Oberbegriff verstanden, umfassend neben den Fingerabdrücken auch die Handflächen- und Handkantenabdrücke (vgl. Art. 2 Bst. a der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten; SR 361.3).

Amtshilfe der Schweiz)¹⁶, sollen aus Gründen der Praktikabilität die Datenabfragen im Rahmen von «Prüm», Eurodac, PCSC-Abkommen und VIS allesamt denselben formellen Voraussetzungen unterliegen. Damit wird auch der Abfrage-Kaskade «Prüm»→VIS→Eurodac Rechnung getragen.

- Abgesehen von Eurodac entspricht auch das PCSC-Abkommen bereits dieser Voraussetzung, denn hier gilt der Deliktskatalog gemäss dem Bundesgesetz vom 12. Juni 2009¹⁷ über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten vom (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz; SIaG), und dieses verweist bezüglich Deliktskatalog auf den Rahmenbeschluss 2002/584/JI.¹⁸

Artikel 9 Absatz 1 (Anordnungsbefugnis). Im Bereich der Strafverfolgung liegt die Anordnungsbefugnis gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g Verordnung vom 6. Dezember 2013¹⁹ über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten (informell nachstehend: ED-Verordnung) generell bei den gemäss kantonalem Recht mit Aufgaben des Erkennungsdienstes und der Personenidentifikation betrauten polizeilichen Diensten. Im Unterschied zu den DNA-Profilen dürfen Fingerabdrücke ausdrücklich auch «zur Verhinderung von Straftaten» ausgetauscht werden. Aus Artikel 17 Ziffer 1 des Beschlusses 615 ist zu schliessen, dass mit «Verhinderung von Straftaten» nicht die «Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung» gemeint ist, denn dort wird dieser letztere Aufgabenbereich parallel zur Strafverfolgung aufgeführt. Im Ergebnis ändert sich somit nichts bezüglich einer Festlegung im Landesrecht, welche Behörde Prüm-Abrufe in Auftrag geben darf: Dies sind neben fedpol und dem Nachrichtendienst des Bundes die Bundesanwaltschaft und die Strafverfolgungsbehörden sowie die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die Gerichte. In der Praxis ist dies aber vor allem die Domäne der Polizei.²⁰

Artikel 11 Absatz 1 (Befugnisse der nationalen Kontaktstelle). Der Informationsaustausch, wie ihn Prüm für die Phase 2 vorsieht (siehe vorne Ziff. 3.1.1.1 zu Art. 6 Abs. 1), wird bereits heute bspw. via INTERPOL und Siena sowie durch die Polizeiattachés praktiziert. Die Umsetzung von «Prüm» erfordert ebenso wie im Bereich der DNA-Profile auch im Bereich Fingerabdrücke keine zusätzlichen Arbeitsschritte der nationalen Kontaktstelle und damit verbunden zusätzliche, spezielle Befugnisse. Hingegen müssen die Befugnisse der Kontaktstellen geregelt werden.

¹⁶ Damit wäre der Grundsatz der Gleichbehandlung (siehe etwa Art. 6 SIaG) gewahrt, da innerhalb «Prüm» die schweizerischen und die ausländischen Behörden gleichbehandelt würden.

¹⁷ SR **362.2**

¹⁸ SIaG, Anhang 1, Überschrift.

¹⁹ SR **361.3**

²⁰ Vgl. WERLEN, Art. 260 N 3, in: Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung / Jugendstrafprozessordnung, 2. Auflage 2014.

Artikel 11 (Nationale Kontaktstelle). Im Gesetz ist fedpol als die nationale Kontaktstelle für die Artikel 6, 11, 15 und 16 und das ASTRA als die nationale Kontaktstelle (National Contact Point) für den Artikel 12 zu bezeichnen.

3.1.2.2 **Direkt anwendbare Bestimmungen**

Artikel 9 Absatz 2. Die «endgültige Zuordnung» des ursprünglichen Fingerabdrucks zu einem der auf Anfrage übermittelten Fingerabdrücke erfolgt durch den ersuchenden Staat.

Artikel 10 («Übermittlung weiterer personenbezogener Daten und sonstiger Informationen»). Dies ist die Parallelnorm zu Artikel 5 und ebenso wie diese direkt anwendbar (siehe vorne Ziff. 3.1.1.1 zu Art. 5).

3.1.2.3 **Bestimmungen ohne Umsetzungsbedarf**

Artikel 8 (daktyloskopische Daten). Die Schweiz verfügt mit AFIS, gestützt auf Artikel 354 StGB, bereits über das verlangte Informationssystem (erster Satz); die Fundstellendatensätze (Fingerabdruck und PCN) enthalten keine Daten, «aufgrund derer der Betroffene unmittelbar identifiziert werden kann» (zweiter und dritter Satz); offene Spuren sind als solche erkennbar (vierter Satz; der Zahlencode an der 3. Stelle der PCN identifiziert eine Spur als solche). Die Personendaten sind hingegen im getrennten IPAS gespeichert.

Artikel 11 Absatz 2 (Durchführungsmassnahmen). Dieser Artikel richtet sich an die EU-Behörden.

3.1.3 **Artikel 12 (Daten aus Fahrzeugregistern)**

Die zentrale Norm ist im vorliegenden Zusammenhang Artikel 106a Absatz 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958²¹ (SVG). Gestützt auf diese Norm kann der Bundesrat mit ausländischen Staaten völkerrechtliche Verträge über den gegenseitigen Austausch von Fahrzeughalter-, Fahrberechtigungs- und Motorfahrzeugdaten abschliessen. Dies ermöglicht gemäss damaliger Botschaft²² insbesondere einen Datenaustausch im Abrufverfahren mittels des Informationssystems EUCARIS (European car and driving licence information system), das die EU «speziell für die Zwecke von Artikel 12 des Beschlusses 615 entwickelt» hat (Art. 15 Abs. 1 Beschluss 616).

Das seitens der Schweiz vorliegend relevante Informationssystem ist das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) nach Artikel 89a–89h SVG. Gemäss Artikel 89g Absatz 2 SVG kann der Bundesrat vorsehen, dass das ASTRA Fahrzeughalter-, Fahrberechtigungs- und Sachdaten bekannt geben kann. Gestützt auf diese Delegationsbestimmung hat der Bundesrat die Voraussetzungen für eine Bekanntgabe entsprechender Daten in Artikel 18 Verordnung vom 30. November 2018²³ über das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZV) geregelt. Der

²¹ SR 741.01

²² BBl 2010 8516

²³ SR 741.58

Datenaustausch mit ausländischen Behörden ist in Artikel 19 IVZV festgelegt. Danach dürfen an ausländische Behörden Daten aus dem IVZ bekannt gegeben werden, soweit ein völkerrechtlicher Vertrag dies vorsieht (Art. 19 Abs. 1 IVZV). Voraussetzungen und Vollzug des Datenaustausches richten sich dabei nach dem jeweiligen völkerrechtlichen Vertrag.

Die Einzelheiten zur Durchführung von Abschnitt 3 des Beschlusses 615 (Daten aus Fahrzeugregistern; bestehend aus dem einzelnen Art. 12) regelt der Beschluss 616 (Art. 3-5, 15, 16 sowie Kapitel 3 des Anhangs).

Nationale Kontaktstelle ist das nach innerstaatlichem Recht für die Datenbekanntgabe zuständige Bundesamt für Strassen ASTRA.

3.1.4 Artikel 13-15 (Datenübermittlung im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen)

Die *Artikel 13 und 14* sehen eine Weitergabe von Personendaten und Nichtpersonendaten auf Anfrage und ohne Abfrage an die anderen Vertragsstaaten vor, dies unter Beachtung des nationalen Rechts. *Artikel 15* verlangt die Angabe einer Nationalen Kontaktstelle. Dies wird auch hier fedpol sein.

Generell verfügen die Polizeibehörden von Bund und Kantonen bereits heute über die erforderlichen Rechtsgrundlagen für den grenzüberschreitenden Datenaustausch anlässlich von Grossveranstaltungen, dies einerseits gestützt auf das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vom 19.6.1990²⁴ und – im Landesrecht – auf das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009²⁵ über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (SIaG) sowie dem Bundesgesetz vom 21. März 1997²⁶ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS).

Die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit im Rahmen von «Prüm» entsprechen weitgehend jenen, wie sie bereits das SDÜ vorsieht. «Prüm» bietet immerhin den zusätzlichen Nutzen, dass es spezifischere Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch bei Grossveranstaltungen bietet, dies sowohl bezüglich Personendaten (*Art. 14*; Angaben über eine Person, die als gefährlich eingestuft wird; Identität einer Person, ihre Vorgeschichte etc.) wie auch bezüglich Sachdaten (*Art. 13*; Angaben über den Reiseweg einer Gruppe, ihren Aufenthaltsort, ihre Durchreise durch ein Drittland, das verwendete Transportmittel etc.). Der Regelung für die beiden Kategorien von Daten ist gemeinsam, dass der Informationsaustausch einerseits die Verhinderung von Straftaten und andererseits die Gefahrenabwehr bezwecken soll, dies bei Grossveranstaltungen im Bereich des Sports (internationale Fussball- oder Hockeymatches) oder politischer Natur (G8, World Economic Forum etc.), und dass der Informationsaustausch auf Anfrage oder auch spontan erfolgen kann, immer nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts.

²⁴ ABl. Nr. L 239 vom 22.9.2000, S. 19

²⁵ SR 362.2

²⁶ SR 120

Die Daten können vom Datenherr nicht nur dem Staat des Austragungs- oder Veranstaltungsorts zur Verfügung werden, sondern, falls erforderlich, gestützt auf Artikel 46 SDÜ und Artikel 7 SIaG auch weiteren betroffenen Staaten. Beispielsweise könnte die Schweiz im Zuge der Organisation des WEF in Davos gestützt auf die Beschlüsse 615 sowie 616 und also nicht allein nur gestützt auf das SDÜ von anderen Staaten Personendaten spontan übermittelt erhalten oder auch sachliche Angaben wie etwa die Route einer Gruppierung, von der eine Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen ausgeht.

Verlangt sind weiterhin die strikte Beachtung der Zweckbestimmung (also keine Möglichkeit der Zweckänderung) sowie die Aufbewahrungsdauer (umgehende Löschung nach Zweckerfüllung, spätestens aber nach einem Jahr).

3.1.5 Artikel 16 (Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten)

Der *Artikel 16* ist direkt anwendbar.

Generell verfügen die Polizeibehörden von Bund und Kantonen bereits heute über die erforderlichen Rechtsgrundlagen für den grenzüberschreitenden Datenaustausch zur Verhinderung terroristischer Straftaten, dies einerseits gestützt auf das SDÜ und – im Landesrecht – auf das SIaG. Auch hier aber – wie beim Datenaustausch im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen (Art. 13–15) – bietet «Prüm» den zusätzlichen Nutzen einer spezifischeren Rechtsgrundlage hierfür.

Artikel 16 nennt die einzelnen formellen Voraussetzungen (Übermittlung nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts, auf Anfrage oder spontan; Inhalte der Informationsübermittlungen; Möglichkeit der Auferlegung von Verwendungsbeschränkungen; Bestimmung einer Nationalen Kontaktstelle). Hervorzuheben ist insbesondere, dass der Datenaustausch dem Deliktskatalog gemäss Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Rats und des Rates vom 15.3.2017 zur Terrorismusbekämpfung²⁷ unterliegt.²⁸ Die Mitgliedsstaaten benennen ihre Kontaktstellen und deren Befugnisse im innerstaatlichen Recht. Dies wird auch hier fedpol sein.

3.1.6 Artikel 17–23 (Weiter Formen der Zusammenarbeit)

Auf der Grundlage der bestehenden bilateralen Polizeiverträge können bereits heute mit den Nachbarstaaten der Schweiz gemischte Streifen (AT, DE, FL, FR, IT) und gemeinsame Ermittlungsgruppen (AT, DE, FL, FR) eingesetzt werden. Zudem sieht das SDÜ vor, dass sich die Polizeibehörden der beteiligten Staaten bei der Verhinderung und Aufklärung von Straftaten gegenseitig Hilfe leisten (sofern keine Ergreifung von Zwangsmassnahmen erforderlich ist; Art. 39). Es sieht zudem vor, dass sich die beteiligten Staaten nach Massgabe des nationalen Rechts bei der

²⁷ ABl. Nr. L 88 vom 31.3.2017, S. 6

²⁸ Artikel 16 Absatz 1 des Beschluss 2008/615/JI verweist bezüglich Deliktskatalog auf den Rahmenbeschluss 2002/475 vom 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung. Dieser Erlass wird aber durch die Richtlinie (EU) 2017/541 vom 15.3.2017 zur Terrorismusbekämpfung aufgehoben.

Bekämpfung von Straftaten oder deren Verhütung und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gegenseitig spontan Informationshilfe leisten können (Art. 46).

Der Beschluss 615 sieht nun darüber hinaus mit seinem *Artikel 17* zusätzlich vor, dass zu Zwecken der Gefahrenabwehr und der Verhinderung von Straftaten «gemeinsame Streifen sowie sonstige gemeinsame Einsatzformen (z.B. gemischte Patrouillen)» eingeführt werden können (Abs. 1). Nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts kann der Aufnahmemitgliedstaat den Beamten eines anderen Mitgliedstaats mit der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse betrauen (Abs. 2). Denkbar sind neben gemeinsamen Ermittlungsgruppen etwa die Begleitung von Fanzügen oder von Transporten gefährlicher Güter (etwa im Nuklearbereich).

Zudem sieht der Beschluss 615 mit seinem *Artikel 18* vor, dass sich die Mitgliedstaaten bei Massenveranstaltungen und ähnlichen Grosseignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts dadurch gegenseitig unterstützen, dass sie gegenseitig relevante Erkenntnisse zur Verfügung stellen, im Inland allenfalls erforderliche polizeiliche Massnahmen im Zusammenhang mit der entstandenen Lage ergreifen und auf Ersuchen des von der Lage betroffenen Mitgliedstaats diesem mit personellen Ressourcen oder Ausrüstung Hilfe leisten.

3.1.7 Artikel 24–32 (Allgemeine Bestimmungen zum Datenschutz)

3.1.7.1 Überblick

Gemäss *Artikel 8 Absatz 7* des Abkommens zur Beteiligung an "Prüm" darf eine (beiderseitige) Übermittlung von Personendaten erst erfolgen, wenn die Bestimmungen des Beschlusses 615 zum Datenschutz (Kapitel 6) ins Landesrecht umgesetzt sind. Gemäss *Artikel 8 Absatz 10* des Abkommens zur Beteiligung an "Prüm" dürfen die Bestimmungen des Beschlusses 615 im Zusammenhang mit dem Abgleich von DNA-Profilen, Fingerabdrücken und Fahrzeughalterdaten erst angewendet werden, wenn die Schweiz die Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates ²⁹ (nachstehend: Richtlinie 680) ins Landesrecht umgesetzt hat. Massgeblich ist das Recht des ersuchten Staates.

Das Landesrecht muss den Vorgaben der Richtlinie 680 entsprechen. Diese Richtlinie ist mit dem Bundesgesetz vom 28. September 2018³⁰ über den Datenschutz im

²⁹ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119, vom 4. Mai 2006, S. 89-131)

³⁰ SR 235.3

Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands in Strafsachen (SDSG) umgesetzt worden. Dieses regelt etwa in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a, dass genetische und biometrische Daten, die eine Person eindeutig identifizieren, explizit als besonders schützenswerte Personendaten gelten oder in Artikel 13, dass sofern die vorgesehene Datenbearbeitung ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen mit sich bringen kann, die Bundesorgane Datenschutz-Folgenabschätzungen durchführen und dazu gemäss Artikel 14 unter Umständen den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDOEB) konsultieren müssen.

3.1.7.2 Die folgenden Bestimmungen erfordern eine Umsetzung im Landesrecht

Eine Weitergabe «an andere Einheiten» muss gemäss *Artikel 27* im Umsetzungsrecht vorgesehen sein («nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts des empfangenden Mitgliedstaats»), ebenso muss die zuständige Behörde genannt werden.

3.1.7.3 Direkt anwendbare Bestimmungen

Artikel 26 Absatz 2 und 3. Die Zwecke der Bearbeitung der hier übermittelten genannten Daten werden in dieser Bestimmung abschliessend genannt.

Artikel 29 Absatz 1 Diese Bestimmung ist ein genereller Auftrag an die beteiligten Staaten, technische und organisatorische Massnahmen zur Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit zu ergreifen;

Artikel 30 Absatz 1-4 (Dokumentation und Protokollierung, weitere Vorschriften zur Datenübermittlung): Die Regelung weist einen hohen Detaillierungsgrad auf, womit insbesondere den Besonderheiten des Online-Zugriffs Rechnung getragen wird;³¹

Artikel 31 (Rechte der Betroffenen auf Auskunft und Schadenersatz). Artikel 8 und 9 DSGVO sowie die sektoriellen Bestimmungen in den Verordnungen regeln das Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung. Artikel 17 DSGVO verweist auf Artikel 8 DSGVO; bezüglich Einschränkung des Auskunftsrechts verweist Artikel 18 DSGVO auf Artikel 9 DSGVO;

Artikel 32 (Auskunft auf Ersuchen der Mitgliedstaaten).

3.1.7.4 Bestimmungen ohne Umsetzungsbedarf

Artikel 25 (Datenschutzniveau). Das erforderliche Datenschutzniveau wird neu durch die Richtlinie 680 definiert. Diese Datenschutzanforderungen werden mit dem SDSG bereits umgesetzt (siehe vorne Ziff. 3.1.7.1).

Artikel 26 Absatz 1 (Zweckbindung/Zweckänderung). In Absatz 1 wird der Grundsatz der Zweckbindung statuiert. Eine Zweckänderung wird materiell davon abhängig gemacht, dass sie sowohl nach dem nationalen Recht der übermittelnden als auch nach dem nationalen Recht der empfangenden Vertragspartei zulässig ist.

³¹ Deutscher Bundestag, DS 16/1108 v. 31.03.2006.

Artikel 28 (Speicherungsdauer von Daten). *Artikel 28 Absatz 1* statuiert die Grundsätze der Richtigkeit und Aktualität der Daten. Diese gelten ebenso im DSG.

Weiter verlangt *Absatz 2*, dass Daten gekennzeichnet werden können, wenn der Betroffene deren Richtigkeit «bestreitet und deren Richtigkeit oder Unrichtigkeit sich nicht feststellen lässt»: *Artikel 25 Absatz 2 DSG* (Anbringen eines Vermerks) entspricht im Kern dieser Bestimmung. Das SDSG regelt diese Materie in *Artikel 19 Absatz 2 und 4*.

Absatz 3 schliesslich verlangt die Möglichkeit der Sperrung von Daten, «wenn es Grund zur Annahme gibt, dass durch eine Löschung schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden»: Dieses Instrument sieht bereits der geltende *Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe a DSG* vor.

Bezüglich dieser drei Punkte besteht somit kein Regelungsbedarf.

Artikel 29 Absatz 2 (Regelungsauftrag an die EU betreffend Durchführungsregelung). Diese Bestimmung verweist auf *Artikel 33*, welcher sich an den Europäischen Rat richtet.

Artikel 30 (Dokumentation und Protokollierung, besondere Vorschriften zur automatisierten und nichtautomatisierten Übermittlung). Gemäss *Artikel 30 Absatz 5* hat die unabhängige Datenschutzbehörde des jeweiligen Prüm-Staats die Übermittlung oder den Empfang personenbezogener Daten rechtlich zu kontrollieren. Gemäss *Artikel 28 Absatz 2* ist es weiter Aufgabe dieser Behörde, über die Aufhebung einer Kennzeichnung von Daten zu entscheiden. Die unabhängige Datenschutzbehörde ist der EDOEB. Diese ist gemäss *Artikel 19* des Beschlusses 616 dem Generalsekretariat des Rates mitzuteilen.

Artikel 31 (Recht der Betroffenen auf Schadenersatz). Die Rechtsansprüche betroffener Personen sind in *Artikel 15 DSG* geregelt; analog dazu *Artikel 19 SDSG*. Hier ist insbesondere *Absatz 6* von Interesse, der die Spezialbestimmungen in anderen Gesetzen vorbehält (z.B. Bundesgesetz vom 14. März 1958³² über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten [VG]).

Das Umsetzungsrecht kann sich auf die *Bestätigung* beschränken, dass die Schweiz für Schäden haftet, die durch die Verletzung von Datenschutzrechten im Sinne von *Artikel 31 Absatz 1 dritter Satz* entstanden sind (vorbehältlich *Abs. 2 erster Satz*).

3.2 **Beschluss 616**

Der Regelungsinhalt des Beschlusses 616 ist, soweit nicht direkt anwendbar, auf Verordnungsebene umzusetzen. In erster Linie wird diese Umsetzung in der Verordnung vom 3. Dezember 2004³³ über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen (DNA-Profil-Verordnung) und in der ED-Verordnung erfolgen.

³² SR 170.32

³³ SR 363.1

3.3 Rahmenbeschluss 905

Die Schweiz erfüllt die Anforderungen des Rahmenbeschlusses. Es ist nicht erforderlich, dass jedes staatliche forensische Labor, das auf schweizerischem Territorium tätig ist, nach ISO/IEC 17025 akkreditiert ist. Es genügt, dass fedpol (Abteilung Biometrische Identifikation, BiomID) nach dieser Norm akkreditiert ist.

3.4 Eurodac-Verordnung 603

Die folgenden Artikel der Eurodac-Verordnung regeln die Verwendung von Eurodac-Daten zu Zwecken von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung durch die Mitgliedstaaten. Der Zugang zur Strafverfolgung fällt jedoch nicht unter die bereits bestehende Vereinbarung. Daher besteht nun für die assoziierten Staaten die Möglichkeit, ein Zusatzabkommen abzuschliessen. Um Zugang zu Eurodac ausserhalb des Asylwesens und damit zur Verbesserung der Wahrung der inneren Sicherheit erhalten und die entsprechenden Daten verwenden zu können, muss die Schweiz dieses Abkommen übernehmen.

3.4.1 Grundsätzliche Aspekte

Artikel 20 der Eurodac-Verordnung legt eine klare Abfrage-Hierarchie fest: Vor einem Abgleich mit Eurodac-Daten muss die anfragende Stelle gemäss dieser Kaskade abfragen:

1. Die nationale Fingerabdruck-Datenbank (AFIS);
2. die automatisierten daktyloskopischen Identifizierungssysteme aller anderen Mitgliedstaaten nach dem Beschluss 615;
3. das Visa-Informationssystem.

Ebenso müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Ein überwiegendes öffentliches Sicherheitsinteresse;
- Erforderlichkeit im Einzelfall;
- hinreichende Gründe zur Annahme, der Abgleich führe wesentlich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung einer der fraglichen Straftaten beitragen wird.

3.4.2 Verordnungsbestimmungen mit Umsetzungsbedarf

Artikel 5 (Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden der Mitgliedstaaten). Im Umsetzungsgesetz sind die schweizerischen Behörden, die einen Abgleich mit Eurodac-Daten beantragen können, einzeln und abschliessend aufzuzählen.

Artikel 6 Absatz 2 (Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen der Mitgliedstaaten). Die Aufgabe der Prüfstelle ist es gemäss *Artikel 6 Absatz 2* die Gewährleistung, «dass die Bedingungen für die Beantragung eines Abgleichs von Fingerabdruckdaten mit Eurodac-Daten erfüllt sind». Im Umsetzungsgesetz ist diese Aufgabe fedpol zu übertragen.

3.4.3 Verordnungsbestimmungen ohne Umsetzungsbedarf

Artikel 19 (Verfahren für den Abgleich von Fingerabdruckdaten mit Eurodac-Daten) Diese Bestimmung erklärt den Prozess eines Eurodac-Abgleichgesuchs und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden. Diese Bestimmung ist genügend bestimmt und direkt unmittelbar anwendbar im Einzelfall.

Artikel 20 (Voraussetzungen für den Zugang der benannten Behörden zu Eurodac). Diese Bestimmung ist genügend bestimmt und direkt unmittelbar anwendbar im Einzelfall (Zur Abfragekaskade siehe vorne Ziff. 3.1.2.1).

Artikel 21 (Bedingungen für den Zugang von Europol zu Eurodac). Diese Bestimmung richtet sich an Europol.

Artikel 22 (Kommunikation zwischen den benannten Behörden, den Prüfstellen und den nationalen Zugangsstellen). Die Kommunikation zwischen den benannten Behörden, den Prüfstellen und den nationalen Zugangsstellen ist geschützt und läuft auf elektronischem Weg.

Artikel 30 (Überwachung durch die nationalen Kontrollbehörden) Diese Bestimmung verweist auf innerstaatliches Recht und die nationalen Kontrollbehörden, welche die Rechtmässigkeit der Bearbeitung von Personendaten überwachen. Die Schweiz verfügt mit dem EDOEB bereits über eine solche nationale Kontrollbehörde. Anzumerken ist, dass die RL 95/46/EG³⁴, auf welche in der Bestimmung verwiesen wird, nicht mehr in Kraft ist.

Artikel 33 Absatz 1–3 (Schutz der für die Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung verarbeiteten personenbezogenen Daten). Diese Bestimmung enthält lediglich generelle Aufträge an die Mitgliedstaaten bzw. an Europol.

3.4.4 Datenschutz

Das Protokoll Eurodac mit der EU sieht ausdrücklich vor, dass die darauf gestützte Datenbearbeitung durch die Schweiz der Richtlinie 680 unterliegt (Erwägung 7). Die Geltung der Richtlinie im schweizerischen Recht ist somit zwingende Voraussetzung für das Inkrafttreten des Protokolls. Mit dem Inkrafttreten des SDSG erfüllt die Schweiz die datenschutzrechtlichen Vorgaben (Siehe dazu ebenso vorne zu Überblick) für die Anwendung des Protokolls. Soweit die Eurodac-Verordnung selbst Datenschutzregelungen enthält, sind diese als Dublin-Weiterentwicklungen von der Schweiz bereits übernommen und ins Landesrecht umgesetzt worden.

3.5 PCSC-Abkommen

Das PCSC-Abkommen unterscheidet sich demgegenüber dem Beschluss 615 in folgenden Punkten:

³⁴ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23. November 1995 S. 31-50)

- Anwendungsbereich: «Prüm» regelt über den Abgleich von DNA- und Fingerabdruckdaten «umfassend die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit (u.a. gemeinsame grenzüberschreitende Einsatzformen, automatisierter Abruf aus Fahrzeugregistern, Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern etc.)»³⁵. Das PCSC-Abkommen dagegen beschränkt sich auf den Abgleich von Fingerabdruck- und DNA-Daten;
- Deliktsbereich: Das PCSC-Abkommen ist beschränkt auf die Verhinderung und Bekämpfung «schwerer Straftaten», insbesondere der organisierten Kriminalität und des Terrorismus. Ein Deliktskatalog grenzt den Zusammenarbeitsbereich ein. Demgegenüber stehen die im Beschluss 615 geregelten Instrumente für die Verhinderung und Verfolgung jeglicher Kriminalität zur Verfügung.

Der Katalog der Straftatbestände, zu deren Ermittlung die gestützt auf das Abkommen ausgetauschten Daten dienen dürfen, entspricht dem Katalog im Anhang zum SIaG. Damit eine Datenabfrage erfolgen kann, muss zusätzlich zum Katalog-Straftatbestand gegenüber der – einen – bestimmten Person ein qualifiziertes Verdachtsmoment vorliegen (Art. 2 Ziff. 2).

Die USA sind gegenüber der Schweiz/EU ein Drittland im Sinne von *Artikel 36* (Datenübermittlung auf der Grundlage eines Angemessenheitsbeschlusses) oder *Artikel 37* (Datenübermittlung vorbehaltlich geeigneter Garantien) der Richtlinie 680.

3.5.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 (Begriffsbestimmungen) *Ziffer 2* («Fundstellendatensatz»). Wie bei «Prüm» darf auch hier ein solcher Datensatz keine die betroffene Person «unmittelbar identifizierende Daten enthalten», es handelt sich also um «pseudonymisierte Daten».³⁶ Dieser Vorgabe entsprechen die je mit der PCN verknüpften DNA-Profilen und Fingerabdrücke nach schweizerischem Recht.

3.5.2 Daktyloskopische Daten und DNA-Profilen

3.5.2.1 Umsetzung ins Landesrecht

Artikel 3 (Daktyloskopische Daten). Es wird der Grundsatz statuiert, dass sich die Vertragsparteien gegenseitig gemäss der nachfolgenden Regelung ihre im Informationssystem (AFIS) gespeicherten Fingerabdrücke zu den im Abkommen vorgesehenen Verwendungszwecken zur Verfügung stellen.

Artikel 4 (automatisierter Abruf von daktyloskopischen Daten). Der automatisierte Abruf daktyloskopischer Daten (Art. 3) – also der Online-Zugriff darauf im Umfang «Hit/No-Hit» (ebenso wie im Rahmen von «Prüm»; siehe vorne Ziff. 3.1.2.1) – erfolgt

³⁵ Bundestags-Drucksache 18/1739, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Jan van Aken, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Nachverhandlungen des deutsch-amerikanischen Abkommens zum Austausch von DNA- und Fingerabdruckdaten, 12.06.2014.

³⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/13123, zu Art. 1 Nummer 2.

«nur im Einzelfall» nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts der abfragenden Vertragspartei. Der anfragende Staat erhält im Falle eines Treffers die jeweiligen pseudonymisierten Fundstellendatensätze, damit er selbst die Prüfung des Treffers vornehmen kann, ob einer dieser Datensätze mit «seinem» Datensatz übereinstimmt.

Artikel 5 (Übermittlung weiterer personenbezogener Daten und sonstiger Informationen). Die Datenübermittlungen von Personendaten in der Folge eines Treffers erfolgen «nach dem innerstaatlichen Recht der ersuchten Vertragspartei». Betrifft die Zurverfügungstellung von Daten ein eröffnetes Strafverfahren, erfolgt sie nach den Voraussetzungen des IRSG.

Artikel 6 (Automatisierter Abruf von DNA-Profilen). *Vorbemerkung* zur Begriffsbestimmung gemäss Artikel 1 Ziffer 1 PCSC-Abkommen. Es gilt hier dasselbe, was bereits zum Beschluss 615 ausgeführt worden ist (siehe vorne Ziff. 3.1.1). Künftig wird die Legaldefinition des DNA-Profiles nach Landesrecht nicht mehr nach codierenden und nicht-codierenden DNA-Abschnitten unterscheiden. Entscheidend ist aber, dass der Zweck dieser Unterscheidung im Rahmen dieses Landesrechts bzw. des PCSC-Abkommens unverändert gilt. Das DNA-Profil besteht aus einer Buchstaben-Zahlen-Kombination, aus der sich keine Rückschlüsse auf persönliche Eigenschaften der betroffenen Person ziehen lassen. *Artikel 6* nennt ausdrücklich, dass die Vertragsparteien im Einzelfall und nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts der abrufenden Vertragspartei gegenseitige «automatisierten Abrufe» vornehmen können. Im Falle eines Hits wird der abrufenden Vertragspartei das entsprechende DNA-Profil und die dazugehörige PCN («Fundstellendatensatz» gemäss PCSC-Abkommen) automatisiert übermittelt. Ebenso wird ein *No-Hit* «automatisch» mitgeteilt.

Artikel 7 (Übermittlung weiterer personenbezogener Daten und sonstiger Informationen). Der Wortlaut der Norm ist identisch mit jenem von Artikel 5. Es wird auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Artikel 9 (Nationale Kontaktstellen). Im Gesetz ist fedpol als die – und als einzige – nationale Kontaktstelle zu bezeichnen (dieselbe, die diese Funktion bereits im Rahmen von «Prüm» betreut).

3.5.2.2 **Abkommensbestimmungen ohne Umsetzungsbedarf**

Artikel 8 (Alternative Möglichkeiten zum Datenabruf). Die Artikel 6 und 7 (automatisierter Abruf von DNA-Profilen und die entsprechende Übermittlung von Personendaten) können gemäss Artikel 29 Ziffer 2 erst angewendet werden, wenn das amerikanische Recht die Umsetzung dieser beiden Artikel «auf der Grundlage der Gegenseitigkeit» zulässt. Bis dahin kann die Schweiz US-Ersuchen auf einen Datenbankabgleich im Einzelfall gestützt auf das geltende Recht vornehmen und die entsprechende *Hit/No-Hit*-Meldung an die USA erstatten. Konkret erfolgt dieser Informationsaustausch über INTERPOL.

3.5.3 Datenschutz

Artikel 12–21 (Datenschutz). Der Datenschutz ist ein zentrales Regelungsthema beim PCSC-Abkommen.

3.5.3.1 Abkommensbestimmungen mit direkter Anwendbarkeit oder ohne Umsetzungsbedarf im Landesrecht

Artikel 12 (Übermittlung personenbezogener Daten bezüglich Terrorismusbekämpfung). Es handelt sich hier um die Parallelnorm zu Artikel 16 Beschluss 615. Diese Informationsübermittlungen können bereits gestützt auf das geltende Recht (INTERPOL) vorgenommen werden. Das gilt auch für in *Ziffer 1* vorgesehene spontane Informationsübermittlung («auch ohne Ersuchen»). Speziell ist die *Ziffer 3 zweiter Satz* («Allgemeine Einschränkungen in Bezug auf die rechtlichen Standards der empfangenden Vertragspartei für die Bearbeitung personenbezogener Daten können von der übermittelnden Vertragspartei nicht als Bedingung im Sinne dieser Ziffer für die Übermittlung von Daten auferlegt werden.») dahingehend zu verstehen, dass «nicht die Schaffung eines bestimmten Datenschutzregimes auferlegt werden darf».³⁷

Artikel 13 (Allgemeine Grundsätze des Datenschutzes). Kontaktstelle für die Umsetzung der Datenschutzbestimmungen ist der Inhaber der Informationssysteme, also fedpol. Die Befugnisse der betroffenen Person ergeben sich aus den Artikel 8 und 9 DSGVO.

Artikel 14 (Zusätzlicher Schutz bei der Übermittlung von personenbezogenen Daten besonderer Kategorien). Gemäss Darstellung der deutschen Bundesregierung im Antrag zum PCSC-Umsetzungsgesetz an den Bundestag handelt es sich beim Katalog besonders sensibler Datenkategorien um einen «Standardkatalog, der sich so oder so ähnlich in zahlreichen nationalen und internationalen Rechtstexten wiederfindet», wobei sich diese Kataloge «an dem Diskriminierungsverbot des Artikels 14 [EMRK]» orientieren würden.³⁸

Artikel 15 Ziffer 1 Buchstabe a–c sowie Ziffer 2 – 4 (Bearbeitungsbeschränkungen zum Schutz personenbezogener Daten und sonstiger Informationen).

Artikel 15 Ziffer 1 Buchstabe d (Zweckänderung). Ebenso wie im Zusammenhang mit Artikel 26 Absatz 1 Beschluss 615 (siehe vorne Ziff. 3.1.7.4 zu genanntem Artikel) wird eine Zweckänderung materiell davon abhängig gemacht, dass sie sowohl nach dem nationalen Recht der übermittelnden als auch nach dem nationalen Recht der empfangenden Vertragspartei zulässig ist.

Artikel 15 Ziffer 2 (Weiterleitung an einen Drittstaat oder an eine internationale Organisation). Für die anwendbare rechtliche Regelung bei einer Weiterleitung der zur Verfügung gestellten Daten an einen Drittstaat oder an eine internationale

³⁷ Deutscher Bundestag, DS 16/13123, S. 17.

³⁸ Deutscher Bundestag, DS 16/13123, S. 17.

Organisation ist die Herkunft der weitergeleiteten Daten wesentlich. Es ist zu unterscheiden:

- Falls es sich bei den von der Schweiz übermittelten Daten um eigene Daten handelt, unterliegt der Austausch entsprechend den eigenen Vorgaben;
- falls es sich bei den von der Schweiz übermittelten Daten um solche handelt, die sie von einem anderen Schengen-Staat erhalten hat, sind auf diesen Datenaustausch die EU-Regeln zum Informationsaustausch mit einem Schengen-Drittstaat anwendbar, konkret: Artikel 6b SIAG. Die Weitergabe ist nur mit Zustimmung der Vertragspartei zulässig, welche die Daten der Schweiz zur Verfügung gestellt hat.

Artikel 16 (Anspruch der betroffenen Person auf Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten). Mit *Artikel 16* wird ein völkerrechtlicher Berichtigungs-, Sperrungs- und Lösungsanspruch geschaffen, also ein Anspruch zwischen den Vertragsparteien. Es ist festzulegen, welche Behörde in der Schweiz für die Entgegennahme der Gesuche von Privaten und für die Weiterleitung an die jeweilige US-Behörde zuständig ist. Gemäss Artikel 8 DSG ist dies jeweils der Inhaber der Datensammlung. Die Ansprüche der betroffenen Personen richten sich nach dem bereits bestehenden innerstaatlichen Recht gemäss Artikel 20 (Sperrung) sowie Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe a (Berichtigung, Sperrung und Löschung) DSG.

Artikel 16 Ziffer 2 – 5 (Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten; Ziffer 5 ohne die Festlegung der spezifischen Aufbewahrungsfristen).

Artikel 16 Ziffer 5 (Aufbewahrungsfristen). Die Höchstfrist für die Bearbeitung der Daten richtet sich nach dem innerstaatlichen Recht. Die Höchstfrist als «Auffang-Löschfrist» beträgt 30 Jahre nach Artikel 16 Absatz 3 DNA-Profil-Gesetz und Artikel 17 Absatz 3 ED-Verordnung.

Artikel 17 (Dokumentation).

Artikel 18 (Datensicherheit).

Artikel 19 (Transparenz – Information der betroffenen Personen).

Artikel 20 (Überprüfung).

Artikel 21 (Ersuchen von Personen auf Zugang zu Daten und auf Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten sowie Entschädigungsverfahren). Dies ist eine Kernbestimmung. Sie verweist auf das innerstaatliche Recht. Dieses regelt die Behelfe bereits im Artikel 8 (Auskunftsrecht), Artikel 20 (Sperrung) sowie Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe a (Berichtigung, Sperrung und Löschung). Entschädigungsansprüche nennt das DSG nicht explizit, diese können im Rahmen des VG geltend gemacht werden.

Artikel 22 (Unterrichtung).

Artikel 23–29.

Ebenso gehören zum Umsetzungsbedarf ausserhalb der Umsetzung auf formell-rechtlicher Ebene (Bundegesetze) die Regelungsinhalte der Durchführungsvereinbarung[en] nach *Artikel 11*.

3.5.4 Weitere Bestimmungen

Anhang: Deliktskatalog. Beim PCSC-Abkommen gilt der gleiche Deliktskatalog wie beim SIaG, welches auf den Deliktskatalog gemäss Rahmenbeschluss 2002/584/JI verweist. Es handelt sich dabei um den gleichen «Deliktskatalog» wie beim Europäischen Haftbefehl und den im Anhang um SIaG aufgeführten (siehe vorne Ziff. 3.1.2.1 zu Deliktskatalog).

Übergangsbestimmung. Gemäss *Artikel 29* (Inkrafttreten) kann das Umsetzungsrecht zu den *Artikel 6* und *7* erst in Kraft gesetzt werden, wenn die USA der Schweiz per diplomatischer Note mitgeteilt haben, dass die Voraussetzungen für deren Anwendung gegeben sind. Dies verlangt eine entsprechende Übergangsbestimmung. Dies bedeutet, dass der Bundesrat vorderhand diese Bestimmung bei der Ratifizierung des Abkommens ausnehmen wird.

3.5.5 Durchführungsvereinbarung: Inhalte

Die Durchführungsvereinbarung (engl. implementing arrangement) soll gemäss *Artikel 11* die «technischen und prozeduralen Einzelheiten» regeln. Insbesondere

- ist der Abschluss einer Durchführungsvereinbarung gemäss *Artikel 6 Ziffer 1* Voraussetzung, damit die gegenseitigen Datenabrufe aufgenommen werden können;
- können gemäss *Artikel 10* in der Durchführungsvereinbarung Kontingente (Diese entsprechen der Anzahl Abrufe nach den *Art. 4 – 7*) festgelegt werden.

Deutschland hat mit den USA zusätzlich zum PCSC-Umsetzungsgesetz nachträglich im Jahre 2012 ein «Administrative and Technical Implementation Agreement» abgeschlossen. Dieses umfasst folgende Kerninhalte:

- Auflistung der Straftatbestände, die unter den Begriff «schwerwiegende Kriminalität» zu subsumieren sind (für die Schweiz erledigt mit dem Anhang zum PCSC-Abkommen);
- Verarbeitungsbeschränkungen (*Art. 15* PCSC-Abkommen).

4 Grundzüge des Umsetzungserrlasses

4.1 Die beantragte Neuregelung

Die Vorlage umfasst zum einen die Abkommen mit der EU betreffend Prüm und Eurodac sowie das Abkommen mit den USA über Prävention und Bekämpfung schwerer Verbrechen. Zum anderen umfasst die Vorlage deren Umsetzung im Landesrecht mittels der Anpassung einzelner Bestimmungen in bestehenden Bundesgesetzen.

Das Geschäft wird mit zwei Bundesbeschlüssen behandelt: Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung zweier Abkommen mit der EU betreffend Prüm und Eurodac umfasst zwei Abkommen. Zwischen diesen beiden Abkommen besteht ein so enger Bezug, dass die Anwendbarkeit des einen von der Anwendbarkeit des anderen abhängt und daher diese in einem Bundesbeschluss zusammengeworfen werden. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Abkommens mit den USA über Prävention und Bekämpfung schwerer Verbrechen ist inhaltlich selbständig. Dennoch befassen sich die beiden Bundesbeschlüsse mit einer sehr ähnlichen Materie, so dass es angezeigt ist, sie in einem Geschäft, also mit einem Erläuternden Bericht und einer Botschaft zu behandeln.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Umsetzung des Abkommens zur Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit, des PCSC-Abkommens und des Eurodac-Protokolls in der Schweiz führt zu Aufwendungen finanzieller und personeller Art für die Bundesverwaltung und die Kantone. Diese unter Ziffer 6 erwähnten Aufwendungen müssen jedoch mit den grossen Vorteilen aufgewogen werden, die die neuen Möglichkeiten infolge der Umsetzung der beiden Abkommen sowie des Protokolls bieten. Der vereinfachte Abgleich von daktyloskopischen Daten und DNA-Profilen mit den Mitgliedstaaten der EU sowie mit den Vereinigten Staaten wird für die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden ein wichtiger Vorteil sein. Ausserdem können sie Abfragen in der Eurodac-Datenbank tätigen. All diese Entwicklungen führen zu einer Erhöhung der Sicherheit in der Schweiz.

4.3 Umsetzungsfragen

Der Bund und möglicherweise die Kantone müssen die zur Umsetzung ins Landesrecht nötigen Normen schaffen. Der Vollzug der Abkommen wird im Landesrecht geregelt.

Die Anwendung der neuen Regelungen wird sich weitgehend auf erprobte, da bereits bestehende Abläufe stützen können.

Die Kantone erhalten über ihre Behörden erweiterte Möglichkeiten für den Abgleich von DNA-Profilen, daktyloskopischen Daten sowie Daten zu Fahrzeugen und Fahrzeughaltern.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Strafgesetzbuch

5.1.1 Neuer Zwischentitel: 5quinquies. Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens zur Beteiligung an «Prüm»

Der Zwischentitel macht die neuen Artikel 356 ff. StGB zur Beteiligung an «Prüm» innerhalb des Gesetzes kenntlich und grenzt sie vom vorherigen Zwischentitel *5quater*. *SIRENE-Büro* ab.

Die nachfolgenden Artikel regeln umfassend die Umsetzung der Prümer Abkommen bezüglich des Abgleichs von Fingerabdrücken und DNA-Profilen und allenfalls weiterer Beschlüsse.

5.1.2 Art. 356

Inhalt von *Absatz 1* ist die Umschreibung der Unterstützungsleistung durch die Schweiz zugunsten der Vertragsstaaten im Rahmen von «Prüm». Sie dient als Grundlage für den Abruf der Daten und als Zweckbestimmung, welche Daten wofür ausgetauscht werden dürfen, wobei «insbesondere» darauf verweist, dass der Informationsaustausch auch zur Bekämpfung anderer Zielen dienen kann.

Der Begriff «biometrischen Daten» umfasst daktyloskopische Daten sowie DNA-Profile. Artikel 354 StGB ist die Grundnorm für diese Daten, einschliesslich der nationalen wie internationalen Zusammenarbeit gestützt auf diese Daten zur Identifizierung von gesuchten oder unbekanntenen Personen.

Die schweizerischen Behörden, die zur Stellung von Ersuchen befugt sind, werden auf Stufe Verordnung des Bundesrates abschliessend aufgelistet. Die Regelung auf Verordnungsebene ermöglicht es, Anpassungen bei der Behördenaufzählung flexibel vorzunehmen zu können.

Absatz 2 erlaubt den nationalen Kontaktstellen der Vertragsstaaten in der Phase 1 einzelfallweise den Abruf der daktyloskopischen Daten aus den Informationssystemen. Mit dem Begriff «Einzelfall» wird «ein einzelner Ermittlungs- oder Strafverfolgungsakt» bezeichnet.

5.1.3 Art. 357

Während Artikel 356 VE-StGB den Zugriff der ausländischen Vertragsstaaten auf die schweizerischen Informationssysteme regelt, wird mit der vorliegenden Bestimmung in umgekehrter Richtung der nationalen Kontaktstelle der Schweiz der Abruf der Daten in den Informationssystemen der Vertragsstaaten ermöglicht.

Dieser Artikel setzt die Artikel 6, 11, 12, 15 und 16 Absatz 3 des Beschlusses 615 um.

Die nationale Kontaktstelle wirkt sowohl in der Phase 1 (Abfrage der biometrischen Daten und Prüfung, ob ein Treffer vorliegt) wie in der Phase 2 (Übermittlung der personen- und fallbezogenen Daten, an den ersuchenden Staat, sofern ein Treffer vorliegt) gemäss Prümer Abkommen.

Absatz 1 regelt den Austausch der Polizeidaten, *Absatz 2* jenen von Fahrzeughalter- und Fahrzeugdaten. Die Aufzählung der Aufgaben der beiden Kontaktstellen erfolgt bewusst nicht abschliessend («namentlich»), um so eine einfache Ergänzung zu ermöglichen. Absatz 1 Buchstabe c verweist auf die Phasen 2 und 3, also den tatsächlichen Austausch von Personen- und Falldaten beim Vorliegen eines Treffers in Folge der Phase 1.

Bezüglich des Austausches polizeilicher Daten seitens der Schweiz wird die Funktion der Kontaktstelle fedpol zugewiesen. Dies wird der Europäischen Kommission zum

gegebenen Zeitpunkt mitzuteilen sein. Dieses Bundesamt ist bereits heute *Single Point of Contact* im Bereich der internationalen Polizeikooperation.

Buchstabe a legt die Behörden in der Schweiz fest, welche die Ersuchen entgegennehmen. Soweit es um DNA-Profile geht, dürfen ein Ersuchen um Abgleich solcher Profile bei den Prüm-Partnerstaaten jene Behörden stellen, welche nach Artikel 198 i.V.m. Artikel 255 Absatz 2 Buchstabe StPO zur Anordnung von Erstellung und Abgleich solcher Profile befugt sind.

Nach *Buchstabe b* überprüft die nationale Kontaktstelle (fedpol) die erzielten Treffer, welche im Schweizer Informationssystem erzielt worden sind.

Nach *Buchstabe c* «Weitere verfügbare Angaben» können Informationen zum Fall sein, zu *modus operandi* etc.

Buchstabe d verweist auf die Bestimmungen im Beschluss 615, die die verschiedenen Zwecke des Informationsaustausches festlegen.

Buchstabe e erlaubt es fedpol, die eigenen maximalen täglichen daktyloskopischen Abrufkapazitäten gemäss Artikel 13 des Beschlusses 616 dem Generalsekretariat des Rates mittels Erklärung mitzuteilen.

In *Absatz 2* wird das ASTRA als die nationale Kontaktstelle für die Eigentümer- und Halterdaten benannt. Zudem wird die gesetzliche Grundlage für den direkten Zugang der Prüm-Partnerstaaten auf das Subsystem IVZ-Fahrzeuge geschaffen. Die Prüm-Partnerstaaten erhalten damit direkten Zugriff für die gewährte Dauer auf das Subsystem. Der Informationsaustausch im Rahmen von "Prüm" umfasst folgende fahrzeugbezogenen Datenelemente: Nummernschild, Chassisnummer, Staat, in dem das Fahrzeug registriert ist, Marke (bspw. Ford) und Typ (bspw. Focus) sowie die EU-Fahrzeugkategorie.³⁹

5.1.4 Neuer Zwischentitel 5sexies: Zusammenarbeit im Rahmen des PCSC-Abkommens

Der Zwischentitel macht die neuen Artikel 358 f. StGB zum bilateralen Abkommen mit den USA innerhalb des Gesetzes kenntlich und grenzt diese vom vorherigen Zwischentitel ab.

5.1.5 Art. 358

Absatz 1 stellt die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe bzw. Zurverfügungstellung der im PCSC-Abkommen vorgesehenen Datenkategorien durch die Schweiz an die USA dar. Es wird der Oberbegriff der «biometrischen Daten» verwendet, so, wie dies mit demselben Inhalt auch im Rahmen von "Prüm" der Fall ist (siehe vorne Ziff. 5.1.2).

³⁹ Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008, Anhang, Kapitel 3 (Austausch von Daten aus den Fahrzeugregistern), Ziff. 1.2.2.1.

Die Straftatbestände (schwere Straftaten), bei welchen ein Austausch von daktyloskopischen Daten und DNA-Profilen zulässig ist, sind im Anhang zum PCSC-Abkommen abschliessend aufgelistet.

Ebenso nennt er die Daten, welche abgeglichen werden dürfen mit Verweis auf die Artikel 4 bis 8 des Abkommens, welche die Polizei- und Justizbehörden nennen, welche sich am Austausch der Daten beteiligen dürfen.

Absatz 2 erlaubt der nationalen Kontaktstelle der Vereinigten Staaten von Amerika in der Phase 1 einzelfallweise, d.h. nur eine Anfrage aufs Mal, den Abgleich der daktyloskopischen Daten mit den Fundstellendatensätzen im Schweizerischen Informationssystem, dies zur Verhinderung und Verfolgung schwerer Straftaten.

5.1.6 Art. 359

Im Rahmen der Zusammenarbeit gestützt auf das PCSC-Abkommen nimmt fedpol gemäss *Absatz 1* die Funktion der nationalen Kontaktstelle wahr, so wie dies auch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für «Prüm» der Fall ist (siehe vorne Ziff. 5.1.3). Auch die Aufzählung der Aufgaben der Kontaktstelle stimmt mit jener für «Prüm» überein. Gesuche um Abgleich dürfen jene Behörden stellen, welche nach Artikel 198 i.V.m. Artikel 255 Absatz 2 Buchstabe StPO dazu ermächtigt sind.

Absatz 2 Buchstabe a nennt die Daten, welche abgeglichen werden und verweist dazu auch auf das Abkommen. Er verweist ebenso auf die Artikel im PCSC-Abkommen. Zuletzt listet *Buchstabe a* die Behörden in der Schweiz auf, welche die Ersuchen stellen dürfen, unter *Ziffer 4* auch jene Städte, welche über eine städtische Polizeibehörde verfügen. *Buchstabe c* verweist auf die zweite und dritte Phase, also den tatsächlichen Austausch von Personendaten beim Vorliegen eines Treffers in Folge der ersten Phase. «Weitere verfügbare Angaben» können Informationen zum Fall sein. *Buchstabe d* nennt die Zwecke und verweist dazu auf den Artikel 12 des PCSC-Abkommens.

5.2 DNA-Profilgesetz

5.2.1 Artikel 1

Der Regelungsbereich des DNA-Profilgesetzes muss um den grenzüberschreitenden Datenaustausch im Rahmen der Abkommen ergänzt werden. *Absatz 1 Buchstabe d* nennt dazu das Abkommen zur Beteiligung an Prüm, *Absatz 1 Buchstabe e* das PCSC-Abkommen.

5.2.2 Neuer Abschnitt vor Artikel 13a

Das geltende DNA-Profil-Gesetz enthält mit Artikel 13 nur eine einzige Bestimmung zur internationalen Zusammenarbeit. Da zu diesem Themenbereich zusätzliche Bestimmungen (Art. 13a und 13b VE-DNA-Profil-Gesetz) hinzukommen, wird ein eigenständiger neuer Abschnitt «Internationale Zusammenarbeit» geschaffen.

Eine allgemeine Norm zu «Prüm» wie oben zum StGB (siehe vorne Ziff. 5.1.2) ist im DNA-Profilgesetz nicht nötig, weil die Normen zu den DNA-Profilen im Prüm-Abkommen direkt anwendbar sind.

5.2.3 Artikel 13a

Der Artikel 13a ist als generelle Norm hinreichend für die Umsetzung des Abkommens zur Beteiligung an "Prüm" bzgl. des Abrufs auf und Abgleichs der DNA-Profile. Das StGB als Spezialnorm setzt das Prüm-Abkommen als Parallelnorm im StGB um, die Spezialregeln zum grenzüberschreitenden Datenaustausch im Bereich der DNA-Daten (Profile und Spuren) werden im DNA-Profilgesetz geregelt. Das Prüm-Abkommen dient lediglich der Verfolgung von Straftaten und definiert den Begriff der Straftat nicht. Im Sinne der doppelten Strafbarkeit muss die Tat in beiden Staaten strafbar sein, folglich auch in der Schweiz. Für die Schweiz entspricht der Begriff der Straftaten daher dem nationalen Recht: Verbrechen und Vergehen als diejenigen Deliktskategorien, für die gemäss Artikel 255 StPO die Erstellung und der Abgleich von DNA-Profilen zulässig sind. Diese Regel würde auch für zukünftige internationale Abkommen gelten. Abrufverfahren sind gemäss Artikel 19 Absatz 3 DSG automatisierte Verfahren, gemäss welchem die informationssuchende Partei die gewünschten Informationen anhand eines Datenbestandes selber beschaffen/abrufen kann.

In *Absatz 1* wird die erforderliche eigenständige, formell-gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, damit ausländische Staaten neu im Abrufverfahren einzelfallweise selber einen Abgleich im DNA-Profil-Informationssystem nach Artikel 10 DNA-Profil-Gesetz vornehmen können. Ebenso nennt dieser Absatz die Zwecke, zu welchem dieser Zugriff gewährt werden kann. Die nationale Kontaktstelle nimmt den Abgleich vor.

Gemäss *Absatz 2* kann die zuständige ausländische Behörde den Abgleich eines DNA-Profiles im schweizerischen Informationssystem vornehmen.

Nach *Absatz 3* kann die schweizerische Kontaktstelle bei Vorliegen eines Verbrechens oder Vergehens zur Ermittlung der Täterschaft im Informationssystem jeweils immer nur eines Vertragsstaates einen Massenabgleich der DNA-Spurenprofile durchführen, unter der Voraussetzung, dass die Kontaktstelle des Vertragsstaates dazu ihr Einverständnis gibt. Dabei werden die in der Schweiz gespeicherten DNA-Spuren mit den gesamten DNA-Profilen der Vertragsstaaten abgeglichen. Die zuständigen Behörden sind in Artikel 357 Absatz 1 Buchstabe a StGB genannt: fedpol, der Nachrichtendienst des Bundes, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano.

Absatz 4 erlaubt "umgekehrt" den Abgleich auch den Kontaktstellen der anderen Vertragsstaaten.

5.2.4 Artikel 13b

Der Artikel 13b ist als generelle Norm hinreichend für die Umsetzung des PCSC-Abkommens bzgl. des Abgleichs der DNA-Profile. Das StGB als Spezialnorm setzt das Prüm-Abkommen als Parallelnorm im StGB um, die Spezialregeln zum grenzüberschreitenden Datenaustausch im Bereich der DNA-Daten (Profile und Spuren) werden im DNA-Profilgesetz geregelt. Das PCSC-Abkommen dient nicht nur der Verfolgung, sondern auch der Prävention von Straftaten. Im Sinne der doppelten Strafbarkeit muss die Tat in beiden Staaten strafbar sein, folglich auch in der Schweiz. Für die Schweiz entspricht der Begriff der Straftaten daher dem nationalen Recht: Verbrechen und Vergehen als diejenigen Deliktskategorien, für die gemäss Artikel 255 StPO die Erstellung und der Abgleich von DNA-Profilen zulässig sind. Abrufverfahren sind gemäss Artikel 19 Absatz 3 DSG automatisierte Verfahren, gemäss welchem die informationssuchende Partei die gewünschten Informationen anhand eines Datenbestandes selber beschaffen/abrufen kann.

Die Neuerung, dass ausländische Staaten im Abrufverfahren auf das DNA-Profil-Informationssystem nach Artikel 10 DNA-Profil-Gesetz zugreifen dürfen, erfordert eine eigenständige formell-gesetzliche Grundlage. Sinnvollerweise wird dies mit der vorliegenden gesetzlichen Anpassung in *Absatz 1* umgesetzt.

In *Absatz 1* wird die erforderliche eigenständige, formell-gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, damit die Vereinigten Staaten von Amerika einzelfallweise einen Abgleich der DNA-Profildaten im Informationssystem gemäss Artikel 10 DNA-Profil-Gesetz vornehmen können. Ebenso nennt dieser Absatz die Zwecke, zu welchem dieser Zugriff gewährt werden kann. Die Straftaten bestimmen sich dabei nach Artikel 1 Ziffer 6 des PCSC-Abkommens.

Gemäss *Absatz 2* kann umgekehrt die Schweiz einen Abgleich einzelfallweise der DNA-Profile mit dem Informationssystem der Vereinigten Staaten von Amerika vornehmen. Die zuständigen Behörden sind in Artikel 359 Absatz 2 Buchstabe a StGB genannt: fedpol, der Nachrichtendienst des Bundes, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano.

5.3 Asylgesetz

5.3.1 Artikel 99 Absätze 2-4

Da die Abkürzung *fedpol* für Bundesamt für Polizei in diesem Artikel eingeführt wird, muss dieser Artikel angepasst werden. Inhaltlich bleibt der Artikel aber ansonsten unverändert.

5.3.2 Artikel 102a^{quater}

Die Bestimmung regelt den Zugriff auf Eurodac zum Abgleich von Fingerabdrücken mit den bei Eurodac gespeicherten Daten.

fedpol ist die Prüfstelle gemäss Artikel 6 der Eurodac-Verordnung, im Schweizerischen Recht als Zentrale Zugangsstelle bezeichnet. Die nationale

Kontaktstelle in diesem Bereich ist gemäss *Absatz 1* das SEM, da fedpol über keinen eigenen direkten Zugang zur Eurodac-Datenbank verfügt. Das SEM kann die Abgleiche vornehmen.

Die zu einem Antrag auf Abgleich berechtigten Behörden sind in *Absatz 2* aufgelistet.

Gemäss *Absatz 3* prüft die Zentrale Zugangsstelle (fedpol), ob die Voraussetzungen für den Abgleich der Daten erfüllt sind.

Sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, wird der Antrag auf Abgleich an das SEM weitergeleitet, welches gemäss *Absatz 4* in der Datenbank Eurodac den Datenabgleich automatisiert vornimmt. Das Ergebnis ist ein Hit/No-Hit. Bei einem Hit muss das Ergebnis verifiziert werden. Die nachfolgende Verifikation der Treffer erfolgt durch fedpol (BiomID) gemäss Artikel 102^{a^{er}} Absatz 1.

In dringenden Fällen kann nach *Absatz 5* der Abgleich vor der Überprüfung der Voraussetzungen erfolgen.

fedpol bzw. die Einsatzzentrale prüft bei den Ersuchen der Kantone und der Bundesstellen einschliesslich fedpol, ob die Voraussetzungen der Abfragekaskade (siehe vorne zu Art. 9 Ziff. 1 [«automatisierter Abruf»], Ziff. 3.1.2.1) erfüllt sind. fedpol prüft somit allenfalls die eigenen Ersuchen. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 Abschnitt 2 der Eurodac-Verordnung darf die Prüfstelle und die beantragende Stelle Teil der gleichen Organisation sein, die Unabhängigkeit muss aber gewährleistet sein. Diese Unabhängigkeit ist gewährleistet, da die Einsatzzentrale als Prüfstelle keine Abfragen beantragen wird, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit hierfür die Kompetenzen fehlen.

5.4 Ausländer- und Integrationsgesetz

5.4.1 Artikel 111j

Dieser Artikel wiederholt den bereits oben erläuterten Artikel 102^{a^{quater}} Asylgesetz, da im Eurodac nebst den Daten für Asylsuchende getrennt auch jene für Personen gespeichert sind, welche illegal in das Schengen-/Dublingebiet eingedrungen sind.

Ansonsten kann auf die Ausführungen zur Bestimmung im Asylgesetz (siehe vorne Ziff. 5.3) verwiesen werden.

6 Auswirkungen der Abkommen sowie des Durchführungsrechtsaktes

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund

6.1.1 Vorbemerkungen

In finanzieller Hinsicht haben die Kantone und der Bund 2011 eine Grundsatzvereinbarung für die Prümer und die PCSC-Zusammenarbeit abgeschlossen und sich auf folgende Aufteilung geeinigt:

- Die Investitions- und die Personalkosten trägt der Bund;

-
- Die Aufwendungen für Betrieb und Wartung der Systeme gehen zulasten der Kantone.

Diese Aufteilung wurde von den Kantonen an der Herbstversammlung 2013 der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) bestätigt.

Liechtenstein hat mit der EU ebenfalls ein Abkommen zur Beteiligung an «Prüm» abgeschlossen. Zur Erinnerung: Liechtenstein nutzt die biometrischen Datenbanken der Schweiz (DNA-Profile und Fingerabdruckdaten) gemäss dem Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Rahmen der schweizerischen Informationssysteme für Fingerabdrücke und DNA-Profile⁴⁰. Weil die Kosten für Unterhalt und Betrieb dieser Systeme im Rahmen der Prümer Zusammenarbeit steigen, muss sich Liechtenstein ebenfalls daran beteiligen. Entsprechende Diskussionen mit dem Fürstentum Liechtenstein laufen momentan.

Die zusätzlichen finanziellen und personellen Mittel, die es für die Umsetzung des Prümer Abkommens und des PCSC-Abkommens sowie des Eurodac-Protokolls (Programm Prüm Plus, vgl. Ziffer 6.1.1.1) und für das Funktionieren der Systeme braucht (vgl. Ziffer 6.1.1.2), werden mit der Unterbreitung der Botschaft an den Bundesrat durch die betreffenden Departemente – das UVEK (ASTRA) und das EJPD (fedpol) – beantragt. Die nachfolgend vorgestellten Zahlen basieren auf dem aktuellen Stand der vorgeschlagenen Technik und der Erfahrungen der Referenzstaaten Prüm Plus (Österreich, Niederlande, Deutschland und Frankreich). Diese Beträge können sich ändern und werden bei der Erstellung der Botschaft des Bundesrates geprüft, die für Ende 2020 vorgesehen ist.

6.1.2 Finanzielle und personelle Ressourcen für die Umsetzung des Programms Prüm Plus

Ziel der Prümer Zusammenarbeit und des PCSC-Abkommens ist eine Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit, indem der Austausch von DNA- und daktyloskopischen Daten vereinfacht wird. Das Eurodac-Protokoll sieht vor, dass die in der Eurodac-Datenbank enthaltenen schweizerischen und europäischen Daten erst nach der Umsetzung der Prümer Zusammenarbeit zugänglich sind. Da es sinnvoll ist, die technischen und juristischen Synergien dieser Dossiers zu nutzen, ist es unabdingbar, dass sie sowohl beim politischen Prozess als auch bei der technischen Umsetzung parallel geführt werden. Aus diesem Grund wurde unter der Verantwortung von fedpol eine Programmstruktur mit dem Namen «Programm Prüm Plus» geschaffen,

Die Arbeiten des Programms Prüm Plus zwischen 2020 und 2024 umfassen die Erstellung einer Programmstudie, die eine Standortbestimmung, die zu erreichenden Ziele und die zu erfüllenden technischen Anforderungen, die Umsetzung und die Tests der Informatiksysteme, die für die Durchführung der vorgesehenen Austausche erforderlich sind, enthält. Für diese verschiedenen Tätigkeiten braucht es bei fedpol Personalressourcen (CHF 2,5 Mio., vgl. Tabelle 1). Allerdings reichen die internen

⁴⁰ SR 0.360.514.1.

Ressourcen nicht aus, um all diese Aufgaben auszuführen. Zusätzlich zu den internen Ressourcen werden für die Projektabwicklung und Realisierung externe Dienstleistungsbezüge benötigt.

Damit die Schweiz gemäss dem Prüm und dem PCSC-Abkommen sowie gemäss dem Eurodac-Protokoll Anfragen verschicken und erhalten kann – und so ihre Verpflichtungen gegenüber der EU und den Vereinigten Staaten erfüllen kann, ohne jedoch den internen Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen zu beeinträchtigen –, müssen die bestehenden technischen Strukturen und die Prozesse zur Bearbeitung der Rechtssachen angepasst werden. Dies wird zu einmaligen Aufwendungen in der Höhe von CHF 15 Mio. führen (vgl. Tabelle 1). Die wichtigsten Änderungen betreffen eine Steigerung der Bearbeitungskapazität der bestehenden technischen Systeme. Des Weiteren sind folgende Punkte zu beachten:

Für Prüm:

- Die nationale Fingerabdruck-Datenbank (AFIS) wird angepasst bzw. für Prüm mit einem speziellen Modul ausgerüstet werden müssen. Dieses Modul erlaubt die Einführung der technischen Prüm-spezifischen Prozesse (Erhalt, Versand und Überprüfung der Anfragen). Die Investitionskosten belaufen sich schätzungsweise auf rund CHF 2,2 Mio.
- Die nationale DNA-Profil-Datenbank (CODIS) muss ebenfalls mit einem Prüm-spezifischen Modul ausgerüstet werden, das die Verarbeitung der Anfragen gemäss den Spezifikationen der Prüm-Zusammenarbeit erlaubt. Die Investitionskosten belaufen sich schätzungsweise auf rund CHF 0,8 Mio.
- Das vom ASTRA geführte Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) muss um ein Prüm-Modul bzw. um Eucaris-Prüm ergänzt werden, das eine direkte und gesicherte Datenabfrage ermöglicht. Die Investitionskosten belaufen sich schätzungsweise auf rund CHF 2,5 Mio.

Für Eurodac:

- Es muss ein System zur kaskadierten Abfrage (vgl. 2.2, Bedingungen für die Eurodac-Abfrage) umgesetzt bzw. die technischen Prozesse müssen angepasst werden. Die Investitionskosten belaufen sich schätzungsweise auf rund CHF 1 Mio.

Für PCSC:

- Die Datenbanken CODIS und AFIS müssen ebenfalls gemäss den vereinbarten technischen Prozessen angepasst werden. Die Investitionskosten belaufen sich schätzungsweise auf rund CHF 0,5 Mio. In diesem Betrag enthalten sind die möglichen Synergien bei der gleichzeitigen Umsetzung der Abkommen PCSC und Prüm.

Für alle Systeme:

- Das nationale zentrale System, in dem die Aufträge und der Workflow (*jMessageHandler*) verwaltet werden, ist mit Funktionalitäten auszustatten, welche die Administration, die Verwaltung und die Protokollierung der

Anfragen erlauben. Die Investitionskosten belaufen sich schätzungsweise auf rund CHF 2 Mio.

- Es müssen Kommunikationsschnittstellen geschaffen werden, um die Interaktion der oben genannten nationalen Systeme mit den Systemen sämtlicher nationaler oder internationaler Partner zu ermöglichen. Die geschätzten Investitionskosten sind in den oben erwähnten Zahlen enthalten.

Es ist vorgesehen, von 2020 bis 2022 Konzepte für die technische und organisatorische Umsetzung zu erarbeiten. Die Erstellung dieser Konzepte wird es erlauben, mit der Umsetzung der entwickelten Lösungen direkt nach der für Ende 2022 vorgesehenen Ratifikation zu beginnen. Für die Periode 2020/2021 belaufen sich die Kosten für das Programm auf rund CHF 0,9 Mio. Sie werden durch die für das EJPD-Generalsekretariat vorgesehenen Finanzmittel in der Höhe von CHF 0,9 Mio. gedeckt. Für die Periode 2022–2024 werden die für die Umsetzung der oben genannten Aufgaben notwendigen Mittel bei der Einreichung der Botschaft beim Bundesrat beantragt. Für die Umsetzung des Programms Prüm Plus werden ab 2022 Verpflichtungen eingegangen, die über das jeweilige Voranschlagsjahr hinausgehen. Das EJPD wird aus diesem Grund einen Verpflichtungskredit beantragen.

Wenn die von fedpol bereitgestellten personellen Ressourcen (CHF 2,5 Mio.) und diejenigen des ASTRA (CHF 0,2 Mio.) abgezogen und die beim EJPD geplanten Informatikressourcen für 2020 und 2021 berücksichtigt werden (CHF 0,9 Mio., Investitionen IT und externe Dienstleistungen), führt die Umsetzung des Programms Prüm Plus durch das EJPD (fedpol) und das UVEK (ASTRA) zu einem **zusätzlichen Finanzierungsbedarf von insgesamt CHF 11,4 Mio. (EJPD: CHF 8,9 Mio.; UVEK: CHF 2,5 Mio.)**. Die Kosten für ein allfälliges WTO-Ausschreibungsverfahren bleiben vorbehalten.

Tabelle 1

Einmalige Aufwendungen in Mio. CHF	2020	2021	2022	2023	2024	Insgesamt
Investitionen IT	0,2	0,2	3,2*	3,2*	2,2*	9
Externe Dienstleistungen	0,25	0,25	1,1*	1,1*	0,6*	3,3
Interne Personalressourcen fedpol	0,36	0,36	0,66	0,66	0,46	2,5
Interne Personalressourcen ASTRA	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,2

Kosten des Programms insgesamt	0,85	0,85	5	5	3,3	15
---------------------------------------	-------------	-------------	----------	----------	------------	-----------

* Diese Beträge stellen den zusätzlichen Finanzierungsbedarf des EJPD (CHF 8,9 Mio.) und des UVEK (CHF 2,5 Mio.) dar.

6.1.3 **Finanzielle und personelle Ressourcen für den Betrieb der Systeme**

In der Schweiz erfolgt der Abgleich von DNA-Profilen oder Fingerabdruckdaten international nur fallweise und hauptsächlich über den Interpol-Kanal. Mit anderen Worten: Für jeden Fall muss bei jedem betreffenden/ausgewählten Staat eine separate Anfrage eingereicht werden. Die grössten Hindernisse bei diesem System sind der grosse administrative Aufwand, bis die betreffenden personenbezogenen Daten bereitgestellt werden, und die langen Antwortzeiten.

Die Automatisierung der Abgleiche über die Systeme Prüm und PCSC hat folgende Auswirkungen:

- Die Strafverfolgungsbehörden können biometrische Daten einfacher und effizienter mit sämtlichen europäischen Staaten und den Vereinigten Staaten abgleichen, was zu einer Zunahme der Treffer führen wird;
- Die Schweiz nimmt erneut vollständig am Austausch biometrischer Daten innerhalb Europas teil. Wegen der beschränkten Personalressourcen bevorzugen die Staaten der Prümer Zusammenarbeit schon heute die Anfragen über dieses System und lassen sich mit der Bearbeitung von Anfragen, die über Interpol eingehen, Zeit. Einige Staaten der Prümer Zusammenarbeit beantworten letztere gar nicht oder erst nach wiederholter Nachfrage;
- Die Antwortzeit, bis klar ist, ob ein Treffer vorliegt oder nicht, wird verkürzt. So können strafrechtliche Ermittlungen beschleunigt werden. Das Anfordern personenbezogener Daten bei den betreffenden Staaten erfolgt folglich gezielter;
- Die Verbindungen zwischen kriminellen Netzen werden klarer ersichtlich.

Es wird daher erwartet, dass die schweizerischen und ausländischen Strafverfolgungsbehörden häufigere Abgleiche von biometrischen Daten anfordern werden, um hängige Verfahren abzuschliessen. Dies wird entsprechend zu einer Zunahme der Treffer führen. Deren Bearbeitung bewirkt einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, der ohne zusätzliche Ressourcen nicht zu bewältigen ist. Denn es gilt die Treffer manuell zu überprüfen, Anfragen betreffend personenbezogene Daten zu stellen oder die Übermittlung solcher Daten im Zusammenhang mit den eingegangenen Anfragen vorzunehmen. Diese positiven Effekte werden in einer Stärkung unserer inneren Sicherheit resultieren.

Basierend auf den Erfahrungen der Referenzstaaten Prüm Plus (Österreich, die Niederlande, Deutschland und Frankreich), insbesondere hinsichtlich der Trefferquote und der festgelegten Kontingente für den Austausch von Fingerabdruckdaten und der möglichen Synergien zwischen den verschiedenen Systemen, zeigt sich gemäss aktuellen Schätzungen, dass fedpol ab 2024 dauerhaft

einen Bedarf an sieben zusätzlichen Stellen hat (7 VZÄ oder CHF 1,19 Mio./Jahr). Temporär, d. h. während zwei Jahren (2024–2025), sind 4,5 Stellen zu besetzen (4,5 VZÄ oder CHF 0,765 Mio./Jahr). Die Inhaber dieser Stellen kümmern sich um den paketweisen Austausch von DNA-Spuren. Dieser Austausch stellt einen unerlässlichen Schritt dar, um den automatisierten Abgleich von DNA-Profilen umzusetzen.

Hinsichtlich des Abgleichs mit der Eurodac-Datenbank muss auch das SEM mit einem zusätzlichen Arbeitsaufkommen rechnen, insbesondere bei der Bearbeitung zusätzlicher Anfragen an die Spezialisten für Ausweisdokumente sowie bei der Übermittlung personenbezogener Daten aus dem zentralen Migrationsinformationssystem an die ausländischen Behörden. Aktuelle Schätzungen des SEM zufolge ist mit einem Bedarf an vier zusätzlichen Stellen zu rechnen (4 VZÄ oder CHF 0,68 Mio.).

Für den Zugang zu den Fahrzeugregisterdaten im Rahmen der Prüm Zusammenarbeit plant das ASTRA die dauerhafte Anstellung einer zusätzlichen Person (1 VZÄ oder CHF 0,17 Mio.).

Zu den Investitionen für die Anpassung der bestehenden Strukturen kommen die jährlichen Betriebs- und Nutzungskosten sowie die Kosten für Wartung und Support (einschliesslich Infrastruktur) in der Höhe von rund CHF 3 Mio./Jahr hinzu (CHF 2,3 Mio./Jahr für fedpol und CHF 0,7 Mio./Jahr für das ASTRA). Diese Kosten gehen zulasten der Kantone (vgl. 6.1.1).

Im Zuge der Arbeiten zur Erarbeitung des Konzepts Prüm Plus werden die für den Betrieb erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen im Detail geprüft. Die zusätzlichen Ressourcen werden bei der Einreichung der Botschaft beim Bundesrat, gleichzeitig mit den finanziellen Mitteln für die Umsetzung des Programms Prüm Plus, beantragt.

6.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Abgesehen von der unter Ziffer 6.1.1 erwähnten finanziellen Beteiligung infolge der erwarteten Zunahme der Informationen, die zur Aufklärung von Ermittlungsverfahren beitragen können, müssen die Kantone ausreichend polizeiliche und justizielle Ressourcen vorsehen, um diese Daten zu verarbeiten. Dies betrifft insbesondere noch immer ungelöste Fälle, sogenannte Cold Cases. Ausserdem müssten sie allfällige Anpassungen ihrer Anfragesysteme planen. Das Gleiche gilt für die Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano, die über Polizeikörper mit gerichtspolizeiliche Befugnissen verfügen.

6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Genehmigung und die Umsetzung des PCSC-Abkommens ist eine der Bedingungen für den Verbleib der Schweiz im *Visa Waiver Program* der Vereinigten Staaten. Dank diesem Programm sind Schweizer Staatsbürger, die in die USA reisen, und Amerikaner, die in die Schweiz reisen, von der Visumpflicht befreit. Diese Befreiung gilt für touristische oder geschäftliche Aufenthalte von bis zu 90 Tagen. Jedes Jahr reisen rund 340 000 in der Schweiz wohnhafte Personen in die USA.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Das Programm Prüm Plus bezweckt die Verbesserung der Sicherheit in der Schweiz durch die Vertiefung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere durch den vereinfachten Abgleich von DNA-Profilen und Fingerabdruckdaten sowie den Austausch von Fahrzeugregister- und Fahrzeughalterdaten.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Das Vorhaben wird offensichtlich keine unmittelbaren Auswirkungen im Umweltbereich haben. Daher wurde diese Frage im Vorfeld nicht analysiert.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Bundesbeschlüsse zur Genehmigung und Umsetzung des Abkommens zur Beteiligung an «Prüm»⁴¹, des Eurodac-Protokolls⁴² und des PCSC-Abkommens⁴³ basieren auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101), der besagt, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV unterzeichnet und ratifiziert der Bundesrat die völkerrechtlichen Verträge und unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV genehmigt die Bundesversammlung die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002; Art. 7Aa Abs. 1 RVOG). Der Bundesrat hat in dem Fall nicht die Befugnis, diese Verträge selbst abzuschliessen, weil er nicht durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist und weil diese Verträge nicht von beschränkter Tragweite gemäss Artikel 7a Absatz 2 RVOG sind. Diese Abkommen sind daher dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die vorliegenden Bundesbeschlüsse unterliegen gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum, weil sie wichtige

⁴¹ Abkommen vom XXX zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs sowie des Rahmenbeschlusses 2009/905/JI des Rates über die Akkreditierung von Anbietern kriminaltechnischer Dienste, die Labortätigkeiten durchführen (ABl. L)

⁴² Protokoll vom xxx zwischen der Europäischen Union, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke (ABl. L ...)

⁴³ Abkommen vom xxx zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten.

rechtsetzende Bestimmungen enthalten (Art. 164 Abs. 1 Bst. e und g BV) oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

7.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Abschluss der genannten Abkommen und die damit verbundenen Gesetzesänderungen sind mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

7.3 Erlassform (Bundesbeschluss, Umsetzungsersass)

Nach Artikel 141 Absatz 1 Bst. d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), wenn sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Weder das Abkommen zur Beteiligung an «Prüm» noch das Eurodac-Protokoll, die beide mit der EU abgeschlossen wurden, noch das PCSC-Abkommen, das mit den Vereinigte Staaten von Amerika abgeschlossen wurde, erfüllen die ersten beiden Bedingungen. Sie können nämlich jederzeit aufgehoben werden und sehen auch keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

Es gilt noch zu überprüfen, ob die Abkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder ob deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG) gelten Bestimmungen als rechtsetzend, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV gelten Bestimmungen, die in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind.

Die vorliegenden Abkommen enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen, insofern als sie die Übernahme von Änderungen, das Recht der Beteiligung von Experten an Arbeitsgruppen oder auch den automatisierten Abgleich bestimmter Daten betreffen. Müsstens diese Regeln im internen Recht erlassen werden, hätte dies im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Bundesgesetzes zu erfolgen. Folglich unterliegen die Genehmigungsbeschlüsse für die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bzw. der Schweiz und den USA gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem Referendum.

Die Abkommen vertiefen die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden der beiden Vertragsstaaten im Bereich der Strafverfolgung und -verhinderung. Die Strafverfolgungsbehörden erhalten insbesondere einen erweiterten Austausch von Daten bezüglich DNA-Profilen, Fingerabdrücken und im Rahmen des Abkommens zu Prüm zusätzlich Daten bezüglich Fahrzeugen und Fahrzeughalter. Dieser Austausch ist unter Voraussetzungen automatisiert möglich und erlaubt damit eine schnellere Arbeit.

Wenn völkerrechtliche Verträge dem Referendum unterliegen, werden sie von der Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses genehmigt (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung gemäss Artikel 141a Absatz 2 BV die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen. Die Gesetzesbestimmungen, die im Entwurf vorgeschlagen wurden, dienen der Umsetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI, des Beschlusses 2008/616/JI sowie des Rahmenbeschlusses 2009/905/JI, des Protokolls vom 27. Juni 2019 zwischen der Europäischen Union, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke sowie des Abkommens vom 12. Dezember 2012 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten.

Sie erwachsen unmittelbar aus den darin enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf des Umsetzungserlasses kann nun in die Genehmigungsbeschlüsse für die oben genannten Abkommen integriert werden.

Liste der verwendeten Abkürzungen

AFIS	Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BPI	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes
BV	Bundesverfassung
CODIS	Combined DNA Index System
DAA	Dublin-Assoziierungsabkommen
DEA	Direktion für Europäische Angelegenheiten
DNA	Desoxyribonukleinsäure
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EUCARIS	European car and driving licence information system
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung

GUMG	Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen
HSPD-6	Homeland Security Presidential Directive Nr. 6
Interpol	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
INTID	Dienst Internationale Identifizierungen (fedpol-Kommissariat)
IPAS	Informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem im Bundesamt für Polizei
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IVZV	Verordnung über das Informationssystem Verkehrszulassung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung
PCN	Process Control Number
PCSC	Cooperation in Preventing and Combating Serious Crime (Abkommen)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SDSG	Bundesgesetz über den Datenschutz im Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands in Strafsachen, Schengen-Datenschutzgesetz
SIaG	Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten
SIENA	Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (Secure Information Exchange Network Application)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SVG	Strassenverkehrsgesetz
VIS	Visa-Informationssystem
VWP	Visa Waiver Program
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (früher: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement)
ZentG	Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten