



Bern, 10. April 2024

---

# **Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 in Bezug auf die Eingabe von Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union in das Schengener Informationssystem (SIS)**

## **(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

Erläuternder Bericht  
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

---



## Zusammenfassung

**Gegenstand dieser Vorlage ist die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 in Bezug auf die Eingabe von Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union in das Schengener Informationssystem (SIS). Mit dieser Verordnung soll den Schengen-Staaten ermöglicht werden, auf Vorschlag von Europol Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im SIS einzugeben. Die Umsetzung dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands erfordert eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI).**

### Ausgangslage

Mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA; SR 0.362.31) hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Die Übernahme eines neuen Rechtsakts erfolgt dabei in einem besonderen Verfahren, das die Notifikation der Weiterentwicklung durch die zuständigen EU-Organe und die Übermittlung einer Antwortnote seitens der Schweiz umfasst.

Am 6. Juli 2022 verabschiedete die EU die Verordnung (EU) 2022/1190<sup>1</sup> zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862<sup>2</sup> in Bezug auf die Eingabe von Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union in das Schengener Informationssystem (SIS). Am 1. Juli 2022 wurde die Verordnung, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, der Schweiz notifiziert. Am 17. August 2022 genehmigte der Bundesrat den Notenaustausch betreffend die Übernahme der Verordnung, vorbehaltlich der Genehmigung durch das Parlament.

### Inhalt der Vorlage

Mit der Verordnung (EU) 2022/1190 wird die Verordnung (EU) 2018/1862 («SIS Polizei») geändert, welche die Schweiz als Schengen-Weiterentwicklung übernommen hat; die entsprechenden Rechtsgrundlagen für die innerstaatliche Umsetzung sind am 22. November 2022 in Kraft getreten. Mit dieser Änderung soll den Schengen-Staaten ermöglicht werden, auf Vorschlag von Europol Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im SIS einzugeben.

Die Verordnung (EU) 2022/1190 sieht vor, dass Europol Informationen betreffend Drittstaatsangehörige, die der Beteiligung an schweren kriminellen Aktivitäten oder terroristischen Aktivitäten verdächtigt werden, an einen Schengen-Staat übermitteln kann, damit dieser eine Informationsausschreibung zu Drittstaatsangehörigen im Interesse

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2022/1190 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 in Bezug auf die Eingabe von Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union in das Schengener Informationssystem (SIS), ABl. L 185 vom 12.7.2022, S. 1.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2022/1190, ABl. L 185 vom 12.7.2022, S. 1.

*der Union (nachfolgend «Informationsausschreibung») vornehmen kann. Dabei präzisiert die Verordnung, dass diese Informationen überprüft werden müssen und eine Informationsausschreibung im SIS nur erfolgen kann, wenn der Staat, der den Vorschlag von Europol erhalten hat (der ausschreibende Staat), dies als erforderlich und gerechtfertigt beurteilt. Es wird auch vorgesehen, dass Europol den Mitgliedstaaten Sachfahndungsausschreibungen vorschlagen kann, wenn diese Sachen mit einer Person verbunden sind, die bereits Gegenstand einer Informationsausschreibung ist. An der Tatsache, dass Europol selbst keine Ausschreibungen im SIS erfassen kann, ändert die Verordnung (EU) 2022/1190 nichts; diese Kompetenz bleibt weiterhin den Schengen-Staaten vorbehalten.*

*Im Falle eines Treffers zu einer Informationsausschreibung anlässlich einer Kontrolle sieht die Verordnung (EU) 2022/1190 vor, dass der Staat, in dem der Treffer erfolgt (der vollziehende Staat), die notwendigen Informationen einholt und dem ausschreibenden Staat übermittelt. Dazu gehören namentlich Informationen zur Lokalisierung der Person, zur Route, zu den Begleitpersonen der Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung ist, und zu den mitgeführten Sachen. Wie präzisiert wird, muss der vollziehende Staat dabei eine verdeckte Erhebung möglichst vieler Informationen während der Routinetätigkeit seiner nationalen zuständigen Behörden sicherstellen. Denn die Erhebung dieser Informationen darf den verdeckten Charakter der Kontrollmassnahmen nicht gefährden und die Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung ist, darf unter keinen Umständen auf das Vorhandensein der Ausschreibung hingewiesen werden. Die Informationen sind gemäss der Verordnung (EU) 2022/1190 nebst dem ausschreibenden Staat auch an Europol zu übermitteln.*

*Zur Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 bedarf es einer Teilrevision des BPI.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
1.1	Handlungsbedarf und Ziele .....	5
1.2	Verlauf der Verhandlungen .....	6
1.3	Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands ....	8
1.4	Verschiedene Aspekte der Vorlage und geprüfte Varianten .....	9
1.5	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates .....	10
<b>2</b>	<b>Grundsätze und Inhalt der Verordnung (EU) 2022/1190</b> .....	<b>10</b>
2.1	Die Verordnung (EU) 2022/1190 im Überblick .....	10
2.2	Inhalt der Verordnung (EU) 2022/1190 .....	11
<b>3</b>	<b>Grundzüge des Umsetzungserlasses</b> .....	<b>15</b>
3.1	Die beantragte Neuregelung .....	15
3.2	Umsetzung .....	16
<b>4</b>	<b>Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b> .....	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Auswirkungen</b> .....	<b>19</b>
5.1	Auswirkungen auf den Bund .....	19
5.2	Auswirkungen auf die Kantone .....	20
<b>6</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b> .....	<b>20</b>
6.1	Verfassungsmässigkeit .....	20
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz .....	21
6.3	Erlassform .....	21
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse .....	22
6.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	22
6.6	Datenschutz .....	22

# Erläuternder Bericht

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Mit dem SAA hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 SAA). Die Übernahme eines neuen Rechtsakts erfolgt dabei in einem besonderen Verfahren, das die Notifikation der Weiterentwicklung durch die zuständigen EU-Organe und die Übermittlung einer Antwortnote seitens der Schweiz umfasst (Art. 7 Abs. 2 SAA).

Das SIS ist das Hauptinstrument für den Informationsaustausch im Schengen-Raum hinsichtlich Personen- und Sachfahndungen. Am 28. November 2018 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der EU ein Reformpaket von drei Verordnungen, das die sachliche und technische Weiterentwicklung des SIS zum Ziel hat. Mit diesem Reformpaket wurden die bisherigen Rechtsgrundlagen zum SIS während einer Übergangszeit stufenweise abgeändert und ergänzt; seit dem 7. März 2023, dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme des neuen SIS, ist es nun vollständig anwendbar.

Die drei Verordnungen regeln den Betrieb und die Nutzung des SIS in jeweils unterschiedlichen Bereichen:

- Die Verordnung (EU) 2018/1862 betrifft den Bereich der «polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen» (nachfolgend Verordnung «SIS Polizei»).
- Die Verordnung (EU) 2018/1861 regelt die Nutzung des Systems für die Zwecke der «Grenzkontrollen»<sup>3</sup>.
- Die Verordnung (EU) 2018/1860 bildet die Grundlage zur Verwendung des SIS im Hinblick auf die «Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger»<sup>4</sup>.

Diese drei Verordnungen wurden im Nachgang zu den Terrorangriffen im Schengen-Raum und den gesteigerten Herausforderungen im Migrationsbereich erarbeitet. Sie sollen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter verbessern und die innere Sicherheit erhöhen. Die drei EU-Verordnungen wurden der Schweiz am 20. November 2018 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert. Der Bundesrat hat die Notenaustausche zur Übernahme der Verordnungen am 19. Dezember 2018 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen. Diese Genehmigung ist am 18. Dezember 2020 erfolgt, und die entsprechenden Rechtsgrundlagen für die innerstaatliche Umsetzung sind schliesslich am 22. November 2022 in Kraft getreten.

Noch bevor die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der Verordnung «SIS Polizei» in der Schweiz in Kraft traten, haben das Europäische Parlament und der Rat der EU am 6. Juli 2022 eine Verordnung verabschiedet, welche den Schengen-Staaten die

---

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, Fassung gemäss ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14.

<sup>4</sup> Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Fassung gemäss ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.

Eingabe von Ausschreibungen im SIS auf Vorschlag von Europol ermöglicht. Die Verordnung (EU) 2022/1190 ändert die Verordnung «SIS Polizei» in Bezug auf die Eingabe von Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union in das SIS, basierend auf Vorschlägen von Europol.

Schwere Formen von Kriminalität und Terrorismus haben oftmals einen globalen Charakter. Daher sind Informationen, die Drittstaaten und internationale Organisationen über Personen erlangen, die solcher schweren Formen von Kriminalität und Terrorismus verdächtigt werden, für die Sicherheit im Schengen-Raum von zentraler Bedeutung. Gewisse dieser Informationen – insbesondere wenn es sich bei den betreffenden Personen um Drittstaatsangehörige handelt – gelangen nur über Europol zu den europäischen Staaten: Europol verarbeitet die erhaltenen Informationen und leitet die Ergebnisse ihrer Analysen an die Mitgliedstaaten weiter.

Als Agentur der EU für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung spielt Europol eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Terrorismus und schweren Straftaten, indem sie Analysen und Einschätzungen der Bedrohungslage bereitstellt, um die Ermittlungen der nationalen Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen. Bisher hatten die Schengen-Staaten oder die Endnutzerinnen und Endnutzer des SIS keinen Zugriff auf die Informationen von Europol zu möglicherweise an terroristischen oder schweren kriminellen Aktivitäten beteiligten Drittstaatsangehörigen, wenn diese Informationen nicht über die üblichen Kommunikationskanäle – etwa via Interpol – an die Schengen-Staaten weitergegeben wurden.

Diese Lücke beim Informationsaustausch wird nun insofern geschlossen, als Europol einem Schengen-Staat analysierte und verifizierte Informationen zu Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf ihre Erfassung im SIS übermitteln wird. Dieser Schengen-Staat wird entscheiden können, ob er die von Europol «empfohlenen» Personen in einer neu geschaffenen Ausschreibungskategorie – der Informationsausschreibung – im SIS erfassen will. Dabei könnte es zum Beispiel um eine Information gehen, die Europol von einer internationalen Organisation oder einem Drittstaat erhalten hat, wonach ein mutmasslicher Terrorist in Europa ein Attentat plant. Nimmt der betreffende Schengen-Staat diese Ausschreibung auf Vorschlag von Europol vor, so wird er zum «ausschreibenden Staat». Europol kann auch weiterhin nicht selbst Ausschreibungen im SIS tätigen; diese Kompetenz bleibt den Schengen-Staaten vorbehalten. Führt eine Kontrolle in einem Schengen-Staat (dem «vollziehenden Staat») zu einem Treffer in Verbindung mit einer Informationsausschreibung gemäss der Verordnung (EU) 2022/1190, so werden der ausschreibende Staat wie auch Europol informiert. Der vollziehende Staat, welcher die Kontrolle durchführt, hat den Auftrag, ganz oder teilweise die in der Verordnung (EU) 2022/1190 aufgeführten Informationen zur Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung im SIS ist, einzuholen.

Am 1. Juli 2022 wurde die Verordnung (EU) 2022/1190 der Schweiz als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Am 17. August 2022 hat der Bundesrat den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen. Durch die Übermittlung der Antwortnote bezüglich Übernahme der Verordnung (EU) 2022/1190, vorbehaltlich der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, an die EU ist der Notenaustausch am selben Tag erfolgt.

## **1.2 Verlauf der Verhandlungen**

Am 9. Dezember 2020 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung

«SIS Polizei» in Bezug auf die Eingabe von Ausschreibungen durch Europol (nachfolgend «Vorschlag SIS») vorgelegt.

Parallel dazu legte sie einen weiteren Vorschlag in Verbindung mit dem Vorschlag SIS vor, nämlich den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794<sup>5</sup> über Europol in Bezug auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol in Forschung und Innovation (nachfolgend «Vorschlag Europol»).

Der portugiesische Vorsitz des Rates der EU entschied, im ersten Halbjahr 2021 prioritär den Vorschlag Europol und erst anschliessend den Vorschlag SIS zu behandeln. Folglich wurde der Vorschlag SIS am 3. Februar 2021 erstmals einer Arbeitsgruppe des Rates der EU vorgelegt, sodann jedoch vor dem zweiten Halbjahr 2021 unter dem slowenischen Vorsitz nicht mehr weiter beraten. Allerdings kristallisierte sich während der Beratung des Vorschlags Europol heraus, dass die Idee, dass Europol selbst Ausschreibungen im SIS vornehmen können soll, nicht mehrheitsfähig war. Ausgehend von dieser Feststellung unterbreitete der slowenische Vorsitz für die weiteren Arbeiten der mit der Behandlung des Vorschlags SIS betrauten Arbeitsgruppe des Rates der EU am 16. Juli 2021 einen Kompromissvorschlag. Die Beratung dieses Verordnungsentwurfs in der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates der EU dauerte von September bis Oktober 2021.

Insbesondere ein Aspekt wurde dabei eingehend diskutiert: die Kompetenz zur Eingabe von Ausschreibungen betreffend Informationen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union in das SIS. Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission sah vor, dass Europol – innerhalb einer neuen Ausschreibungskategorie – selbst Ausschreibungen im SIS erfassen können soll. Diese neue Kategorie betrifft von Drittstaaten eingehende Informationen, namentlich zu ausländischen Personen, die in terroristische Aktivitäten involviert sind. Der Rat der EU hat diesen Vorschlag jedoch angepasst: Europol soll nicht selbstständig Ausschreibungen erfassen, sondern einem Mitgliedstaat die Eingabe der Ausschreibung vorschlagen. Der Status der Schweiz war während der Verhandlungen nicht klar, weil nicht präzisiert war, ob Europol auch der Schweiz eine Ausschreibung im SIS vorschlagen kann, obwohl sie kein Mitgliedstaat von Europol ist.

Am 15. Oktober 2021 verabschiedete der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments seinen Bericht. Der Trilog dauerte von November 2021 bis März 2022 und war begleitet von technischen Meetings und Sitzungen der für das Dossier zuständigen Arbeitsgruppe des Rates der EU. Die Schweiz war an den Sitzungen der Arbeitsgruppe vertreten und konnte in allen Verhandlungsetappen ihre Anträge einbringen.

Am Trilog einigten sich der französische Vorsitz und die Vertreterinnen und Vertreter des Europäischen Parlaments auf einen Kompromiss für den Text der Verordnung (EU) 2022/1190. Der COREPER stimmte der Verordnung am 30. März 2022, der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments am 31. März 2022 zu. Der erzielte Kompromiss wurde am 8. Juni 2022 vom Plenum des Europäischen Parlaments und am 27. Juni 2022 vom Ministerrat gebilligt. Die formelle Verabschiedung der Verordnung folgte am 6. Juli 2022 mit der Unterzeichnung des Rechtsaktes durch die Präsidentin des Europäischen Parlaments und den Präsidenten des Rates der EU. Am

---

<sup>5</sup> Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates, ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53.

1. Juli 2022 wurde diese Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands der Schweiz notifiziert.

In der Folge wurden Abklärungen zur Frage eingeleitet, ob Europol der Schweiz die Eingabe von Ausschreibungen im SIS vorschlagen kann, obwohl diese kein Mitgliedstaat von Europol ist, oder ob die Schweiz «nur» Treffer in Zusammenhang mit Informationsausschreibungen von Mitgliedstaaten von Europol bearbeiten kann, ohne selbst solche Ausschreibungen vornehmen zu können. Die Schwierigkeit bestand darin, dass die Verordnung zum einen eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und damit für die Schweiz grundsätzlich verbindlich ist, zum anderen aber Tätigkeiten in Zusammenhang mit Europol regelt, von der die Schweiz nicht Mitglied ist. Erst im ersten Halbjahr 2023 hat die Schweiz von der Europäischen Kommission eine klare Antwort erhalten: Europol wird Vorschläge für die Eingabe von Ausschreibungen im SIS auch an die Schweiz richten können.

### **1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands**

Mit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat sich die Schweiz nach Artikel 2 Absatz 3 SAA verpflichtet, grundsätzlich alle Rechtsakte, welche die EU als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und, soweit erforderlich, in das Schweizer Recht umzusetzen.

Artikel 7 SAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme eines Rechtsakts, der eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Danach verfügt die Schweiz über eine Frist von dreissig Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (Rat der EU oder EU-Kommission) mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist sie die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt mit der Annahme des Rechtsakts durch die EU zu laufen (Art. 7 Abs. 2 SAA).

Soweit die zu übernehmende Weiterentwicklung rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden.

Die zur Übernahme anstehende EU-Verordnung ist rechtsverbindlich. Sie muss daher mittels des Abschlusses eines Notenaustauschs erfolgen.

Vorliegend ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Notenaustauschs zuständig. In Übereinstimmung mit Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b SAA hat die Schweiz der EU am 17. August 2022 in ihrer Antwortnote betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/1190 mitgeteilt, dass der Notenaustausch erst am Datum der Notifikation durch die Schweiz über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Kraft treten kann. In einem solchen Fall verfügt die Schweiz ab dem Zeitpunkt der Notifizierung der Rechtsakte durch den Rat der EU für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklungen über eine Frist von maximal zwei Jahren. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Sobald das innerstaatliche Verfahren abgeschlossen ist und alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung erfüllt sind, unterrichtet die Schweiz den Rat der EU und die Kommission unver-

züglich in schriftlicher Form darüber. Diese Mitteilung, die der Ratifizierung des Notenaustauschs gleichkommt, erfolgt unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist (oder nach der Abstimmung im Falle eines Referendums, Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA).

Erfolgt die Übernahme und Umsetzung einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nicht fristgerecht, so riskiert die Schweiz die Beendigung der Schengen-Zusammenarbeit insgesamt und damit auch der Dublin-Zusammenarbeit (Art. 7 Abs. 4 SAA i. V. m. Art. 14 Abs. 2 des Dublin-Assoziierungsabkommens [DAA]).

Ausgehend vom Datum der Notifikation durch die EU (1. Juli 2022) endet die Frist für die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 somit am 1. Juli 2024. Die Umsetzung dieser Verordnung durch die Schweiz erfolgt aufgrund der unter Ziffern 1.2 und 1.4 erwähnten Elemente, die zusätzliche Abklärungen erforderten, mit einem gewissen Verzug. Die Fristüberschreitung sollte jedoch auf das Minimum beschränkt werden, weshalb die Umsetzungsverfahren beschleunigt werden, soweit dies innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen und des gesetzlichen Rahmens möglich ist. Nach aktueller Planung wird es bei der Übernahme zu einer Verspätung von einem Jahr kommen, sodass die Schweiz in der zweiten Jahreshälfte 2025 in der Lage sein sollte, entsprechende Ausschreibungen von Europol vorzunehmen. Der Verzug bei der Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 durch die Schweiz sollte aus operativer Sicht keine Probleme bereiten, da die Einführung der neuen Ausschreibungskategorie auf europäischer Ebene nicht vor 2025 vorgesehen ist.

Jedoch wird die Schweiz zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der neuen SIS-Funktionalität die N-SIS-Verordnung bereits angepasst haben, sodass sie Treffer aufgrund von Informationsausschreibungen, die andere Länder erfasst haben, gemäss N-SIS-Verordnung bearbeiten können und die EU-Verordnung somit partiell anwenden wird. Der gesetzgeberische Weg, der für die Schaffung dieser Rechtsgrundlage zu beschreiten wäre, ist jener einer vorläufigen partiellen Anwendung des Notenaustausches (siehe nachfolgend Ziff. 1.4).

#### **1.4 Verschiedene Aspekte der Vorlage und geprüfte Varianten**

Die Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 erfordert einerseits eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361.0) und andererseits eine Revision der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung; SR 362.0).

Nach der Notifizierung wurde zunächst eine Umsetzung ausschliesslich über eine Revision der N-SIS-Verordnung in Betracht gezogen. Diese Variante wurde skizziert, als Ungewissheit darüber bestand, ob die Schweiz – die nicht Mitglied von Europol ist – ebenfalls auf deren Vorschlag Informationsausschreibungen im SIS eingeben würde. Wäre die Frage verneint worden, so wäre keine Anpassung des BPI nötig gewesen. Da die Schweiz im ersten Halbjahr 2023 diesbezüglich aber eine klare Antwort der EU erhalten hat, wonach sie ebenfalls angefragt werden könnte, Informationsausschreibungen im SIS einzugeben, musste die ursprüngliche Variante zugunsten dieser Vorlage, die auch eine Teilrevision des BPI vorsieht, verworfen werden.

Voraussichtlich im ersten Halbjahr 2025 wird die neue SIS-Funktionalität der Informationsausschreibung unter den Schengen-Staaten in die operative Anwendung übergehen. Zu diesem Zeitpunkt wird die Anpassung des BPI noch nicht in Kraft sein. Konkret bedeutet dies, dass der Schweiz vorderhand die Rechtsgrundlagen fehlen, um selbst Informationsausschreibungen vornehmen zu können. Hingegen lassen sich bis zum ersten Halbjahr 2025 die Rechtsgrundlagen schaffen, damit in der Schweiz Treffer zu

Informationsausschreibungen anderer Schengen-Staaten abgerufen werden können. Dabei soll wie folgt vorgegangen werden: Diejenigen Bestimmungen der Verordnung (EU) 2022/1190, die im Landesrecht direkt anwendbar sind und somit keine Änderung des BPI erfordern, werden gestützt auf Artikel 7b Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) vorläufig angewendet. Mit einer ersten Etappe der Änderung der N-SIS-Verordnung wird das Vollziehungsrecht für diese Trefferbearbeitung geschaffen. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des BPI wird in der N-SIS-Verordnung in einer zweiten Etappe dann auch das Vollziehungsrecht für die verbleibenden Regelungsbereiche geschaffen.

Ohne die oben dargestellte vorläufige teilweise Anwendung der Verordnung (EU) 2022/1190 würde die operative SIS-Zusammenarbeit empfindlich gestört, da mangels Rechtsgrundlage weder eine Trefferbearbeitung der von anderen Staaten für Europol eingegebenen Ausschreibungen noch ein entsprechender Austausch von Zusatzinformationen über das SIRENE-Büro (Art. 355e des Strafgesetzbuches; SR 311.0) zulässig wäre. Ein uneingeschränkter und ununterbrochener Betrieb des SIS ist jedoch sowohl für die Schweiz als auch für die übrigen Schengen-Staaten von grosser Bedeutung.

## 1.5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Dieser Entwurf wurde weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020<sup>6</sup> zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020<sup>7</sup> über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Dennoch trägt diese Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Umsetzung des Ziels 14 der Leitlinie 3 während der Legislatur 2019–2023 bei. Denn die Eingabe von Informationsausschreibungen im SIS, gestützt auf Daten von Behörden von Drittstaaten oder internationalen Organisationen, trägt zu den Zielen der Bekämpfung von Gewalt, Kriminalität und Terrorismus bei und ermöglicht, wirksam gegen diese Phänomene anzugehen. Durch die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 trägt die Schweiz somit dazu bei, die Sicherheit ihrer eigenen Bevölkerung, aber auch jener der anderen Schengen-Staaten zu garantieren.

## 2 Grundsätze und Inhalt der Verordnung (EU) 2022/1190

### 2.1 Die Verordnung (EU) 2022/1190 im Überblick

Die Verordnung (EU) 2022/1190 ändert die Verordnung «SIS Polizei», um die Eingabe von Ausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im SIS nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe t der Verordnung (EU) 2016/794 auf Vorschlag von Europol zu ermöglichen. Zu diesem Zweck umfasst sie Änderungen mehrerer bestehender Artikel, um die Möglichkeit zur Vornahme solcher Ausschreibungen zu ergänzen; zudem führt sie zwei neue Artikel (37a und 37b beziehungsweise 37bis und 37ter in der französischen Version der EU-Verordnung) in die Verordnung «SIS Polizei» ein, die gänzlich diesem Aspekt gewidmet sind (aufgeführt in Artikel 1 der Verordnung [EU] 2022/1190).

*Artikel 37a* schafft eine neue Ausschreibungskategorie: die Informationsausschreibungen betreffend Drittstaatsangehörige im Interesse der Union. Diese Ausschreibungen werden im SIS nicht von Europol, sondern von den Mitgliedstaaten eingegeben. Der

---

<sup>6</sup> BBI 2020 1777

<sup>7</sup> BBI 2020 8385

Entscheid über die Eingabe liegt im Ermessen des Mitgliedstaats, dem die Ausschreibung vorgeschlagen wurde, und erfolgt vorbehaltlich einer detaillierten Analyse des Vorschlags von Europol. Dazu muss Europol mit diesem Mitgliedstaat sämtliche ihr vorliegenden Informationen zum betreffenden Fall sowie die Ergebnisse ihrer Beurteilung, ob die Ausschreibung erforderlich und gerechtfertigt ist, teilen. Das Ziel einer solchen Ausschreibung ist, die Endnutzerinnen und Endnutzer, die Abfragen im SIS tätigen, auf der Grundlage von Informationen, die Europol von Behörden von Drittstaaten oder internationalen Organisationen erhalten hat, über die mutmassliche Beteiligung von Drittstaatsangehörigen an terroristischen Aktivitäten oder an sonstigen schweren Straftaten nach Anhang I der Verordnung (EU) 2016/794 zu unterrichten.

*Artikel 37b* befasst sich mit den zu ergreifenden Massnahmen im Falle von Treffern zu Informationsausschreibungen. Das Ziel ist, dass der ausschreibende Staat und Europol eine Bestätigung, dass die Person, zu der eine Informationsausschreibung vorliegt, ausfindig gemacht wurde, sowie weitere Informationen zu ihr erhalten. Daher ist vorgesehen, dass der Staat, in dem der Treffer erfolgt (der vollziehende Staat), die notwendigen Informationen einholt und dem ausschreibenden Staat und Europol übermittelt. Dazu gehören namentlich Informationen zur Lokalisierung der Person, zur Route, zu Begleitpersonen der Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung ist, und zu den mitgeführten Sachen. Der vollziehende Mitgliedstaat stellt eine verdeckte Erhebung möglichst vieler Informationen während der Routinetätigkeit seiner nationalen zuständigen Behörden sicher. Die Erhebung dieser Informationen darf den verdeckten Charakter der Kontrollmassnahmen nicht gefährden und die Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung ist, darf unter keinen Umständen auf das Vorhandensein der Ausschreibung hingewiesen werden.

## **2.2 Inhalt der Verordnung (EU) 2022/1190**

Diese Verordnung ändert die Verordnung «SIS Polizei», um die Eingabe von Ausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen in das SIS auf Vorschlag von Europol zu ermöglichen. Folgende Änderungen sind vorgesehen:

### Artikel 3: «Begriffsbestimmungen»

Artikel 3 wird wie folgt ergänzt:

- *Nummer 8*, die den Begriff der «*Kennzeichnung*» definiert, wird ergänzt, sodass die Kennzeichnung auch auf die neugeschaffenen Informationsausschreibungen angewandt werden kann.
- Neu hinzugefügt wird eine *Nummer 22* mit der Definition des Begriffs «*Drittstaatsangehöriger*», da Personen, die unter diese Definition fallen, neu Gegenstand einer Informationsausschreibung sein können.

### Artikel 20: «Kategorien von Daten»

*Artikel 20* wird in den *Absätzen 1 und 2* mit einem Verweis auf den neuen *Artikel 37a* ergänzt. Wie die geänderte Verordnung demnach unter *Absatz 1* präzisiert, «*enthält das SIS nur die Kategorien von Daten, die von jedem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt werden und die für die in*» verschiedenen Artikeln, darunter im neuen *Artikel 37a*, «*festgelegten Zwecke erforderlich sind*». Die in *Absatz 2* definierten Datenkategorien sind erstens «*Informationen über Personen, zu denen eine Ausschreibung eingegeben wurde*», und zweitens «*Informationen über die in*» verschiedenen Artikeln, darunter namentlich im neuen *Artikel 37a*, «*aufgeführten Sachen*».

### Artikel 24: «Allgemeine Bestimmungen über die Kennzeichnung»

*Artikel 24 Absatz 1* wird mit einem Verweis auf den neuen *Artikel 37a* ergänzt. Demnach gilt: «Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass die Durchführung einer gemäss dem neuen *Artikel 37a* «eingeebenen Ausschreibung mit seinem nationalen Recht, seinen internationalen Verpflichtungen oder wesentlichen nationalen Interessen nicht vereinbar ist, so kann er verlangen, die Ausschreibung so mit einer Kennzeichnung zu versehen, dass die Massnahme aufgrund der Ausschreibung nicht in seinem Hoheitsgebiet vollzogen wird.»

### Kapitel IXa: «Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union»

Dieses Kapitel wird neu in die Verordnung «SIS Polizei» eingefügt. Es umfasst zwei neue Artikel: *37a* und *37b*.

### Artikel 37a: «Ausschreibungsziele und -bedingungen»

*Absatz 1* bringt den Grundsatz der Massnahme zum Ausdruck und sieht namentlich vor: «Die Mitgliedstaaten können Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen [...] auf Vorschlag von Europol zur Eingabe einer Informationsausschreibung auf der Grundlage von Informationen, die sie von Behörden von Drittstaaten oder internationalen Organisationen erhalten haben, in das SIS eingeben.»

Das Ziel einer solchen Ausschreibung ist in *Absatz 2* festgehalten: Die Endnutzerinnen und Endnutzer des SIS sollen über die mutmassliche Beteiligung von Drittstaatsangehörigen an terroristischen Aktivitäten oder an sonstigen schweren Straftaten, wie in *Anhang I* der Verordnung (EU) 2016/794 zum Mandat von Europol aufgeführt, unterrichtet werden, damit sie die in *Artikel 37b* der vorliegenden Verordnung aufgeführten Informationen erhalten.

Europol kann, wie in *Absatz 3* präzisiert, den Mitgliedstaaten jedoch nur Informationsausschreibungen zur Eingabe in das SIS vorschlagen, wenn es tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass eine Person eine terroristische Straftat oder eine sonstige schwere Straftat nach *Absatz 2* plant oder begeht, und die Gesamtbeurteilung dieser Person erwarten lässt, dass sie effektiv eine solche Straftat begehen wird.

*Absatz 4* nennt weitere Voraussetzungen. So kann Europol die Eingabe von Informationsausschreibungen in das SIS erst dann vorschlagen, wenn sie festgestellt hat, dass die Informationsausschreibung erforderlich und gerechtfertigt ist, indem sie die bereitgestellten Informationen in Bezug auf ihre Zuverlässigkeit und Richtigkeit analysiert und mit einer Abfrage im SIS überprüft hat, dass noch keine Ausschreibung erfolgt ist.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so kann Europol die ihr vorliegenden Informationen den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen und einem oder mehreren Mitgliedstaaten die Eingabe der Informationsausschreibung im SIS vorschlagen. Europol muss die Mitgliedstaaten auch über Ergänzungen und Änderungen oder Ungenauigkeiten in den Daten unterrichten (*Abs. 5*).

Der Mitgliedstaat, welchem Europol die Eingabe der Informationsausschreibung vorgeschlagen hat, muss die von Europol erhaltenen Daten überprüfen und analysieren. Kommt er dabei zum Schluss, diese Ausschreibung vornehmen zu wollen (die Eingabe von Informationsausschreibungen liegt im Ermessen des Mitgliedstaats), so kann er sie im SIS erfassen (*Abs. 6*).

Der ausschreibende Mitgliedstaat muss die anderen Mitgliedstaaten im Rahmen eines Austauschs von Zusatzinformationen über die Eingabe der Ausschreibung im SIS

informieren (*Abs. 7*). Nach *Absatz 9* sind die anderen Mitgliedstaaten und Europol innerhalb von 12 Monaten, nachdem Europol eine Ausschreibung vorgeschlagen hat, über das Ergebnis der Analyse und den Entscheid, ob eine Informationsausschreibung im SIS eingegeben wurde, zu unterrichten. Die Mitgliedstaaten können aber auch beschliessen, die von Europol vorgeschlagene Informationsausschreibung nicht vorzunehmen, oder – sofern die Voraussetzungen erfüllt sind – die Eingabe einer anderen Art von Ausschreibung zu derselben Person beschliessen (*Abs. 8*).

Wenn die Ausschreibung im SIS erfolgt ist, sehen die *Absätze 10 und 11* vor, dass Europol dem ausschreibenden Mitgliedstaat relevante ergänzende oder geänderte Daten zu einer Informationsausschreibung unverzüglich übermitteln oder ihn darüber in Kenntnis setzen muss, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass in das SIS eingegebene Daten sachlich falsch oder unrechtmässig gespeichert worden sind (ähnlich den Pflichten nach *Abs. 5*). Der ausschreibende Mitgliedstaat ist sodann verpflichtet, die erhaltenen Informationen zu prüfen und nötigenfalls die Informationsausschreibung anzupassen oder zu löschen.

Darüber hinaus sieht *Absatz 12* vor, dass Europol den Mitgliedstaaten Sachfahndungsausschreibungen vorschlagen kann, wenn eindeutige Hinweise darauf bestehen, dass diese Sachen mit einer Person verbunden sind, die bereits Gegenstand einer Informationsausschreibung ist. In diesem Fall werden die Informationsausschreibung und die Sachfahndungsausschreibung miteinander verknüpft.

Im Hinblick auf die Umsetzung dieser neuen Ausschreibungsmöglichkeit im SIS sieht *Absatz 13* vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorkehrungen für die Eingabe, die Aktualisierung und die Löschung von Informationsausschreibungen in das SIS treffen. *Absatz 15* ermächtigt die Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten zur Festlegung und Weiterentwicklung der notwendigen Vorschriften für die Eingabe, Aktualisierung, Löschung und Abfrage der in der Informationsausschreibung enthaltenen Daten.

#### Artikel 37b: «Massnahmen aufgrund einer Informationsausschreibung»

Im Falle eines Treffers bei einer Informationsausschreibung muss nach *Absatz 1* der Mitgliedstaat, in dem der Treffer erfolgt ist (der vollziehende Mitgliedstaat), so weit wie möglich die nachstehenden notwendigen Informationen einholen und dem ausschreibenden Mitgliedstaat übermitteln:

- *«die Tatsache, dass die Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung ist, ausfindig gemacht wurde;*
- *Ort, Zeit und Grund der Kontrolle;*
- *Route und Bestimmungsort;*
- *Begleitpersonen der Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung ist, bei denen nach Lage der Dinge davon ausgegangen werden kann, dass sie mit der ausgeschriebenen Person in Verbindung stehen;*
- *mitgeführte Sachen einschliesslich Reisedokumente;*
- *die Umstände, unter denen die Person ausfindig gemacht wurde».*

*Absatz 2* sieht vor, dass diese Informationen dem ausschreibenden Mitgliedstaat im Rahmen eines Austauschs von Zusatzinformationen übermittelt werden. Die Informationen nach *Absatz 1* müssen auch eingeholt werden, wenn die Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung im SIS ist, im Hoheitsgebiet des ausschreibenden Mitgliedstaats ausfindig gemacht wird, dies zum Zweck der Unterrichtung von Europol (*Abs. 3*).

Der vollziehende Mitgliedstaat gewährleistet eine verdeckte Erhebung möglichst vieler Informationen während der Routinetätigkeit seiner nationalen zuständigen Behörden (Abs. 4). Die Erhebung dieser Informationen darf den verdeckten Charakter der Kontrollmassnahmen nicht gefährden und die Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung ist, darf unter keinen Umständen auf das Vorhandensein der Ausschreibung hingewiesen werden.

Artikel 43: «Besondere Vorschriften für die Überprüfung oder die Abfrage anhand von Lichtbildern, Gesichtsbildern, daktyloskopischen Daten und DNA-Profilen»

Artikel 43 Absatz 3 wird mit einem Verweis auf den neuen Artikel 37a ergänzt, sodass unter gewissen Voraussetzungen gilt: «Daktyloskopische Daten im SIS im Zusammenhang mit» namentlich gemäss Artikel 37a «einggegebenen Ausschreibungen können auch anhand vollständiger oder unvollständiger Fingerabdruck- oder Handflächenabdrucksätze abgefragt werden, die an untersuchten Tatorten schwerer oder terroristischer Straftaten vorgefunden wurden.»

Artikel 48: «Zugriff von Europol auf Daten im SIS»

Absatz 8 wird geändert, um auch die Informationen, welche die Mitgliedstaaten Europol nach einem Treffer zu einer Informationsausschreibung nach Artikel 37a (Bst. a und b) übermitteln müssen, aufzunehmen. Somit unterrichten die Mitgliedstaaten Europol:

- «über jeden Treffer zu nach Artikel 37a in das SIS eingegebenen Informationsausschreibungen; (Bst. a)
- darüber, wann die Person, die Gegenstand der Informationsausschreibung ist, gemäss Artikel 37b Absatz 3 im Hoheitsgebiet des ausschreibenden Mitgliedstaats aufgefunden wurde; (Bst. b)
- über nicht gemäss Artikel 37a in das SIS eingegebene Ausschreibungen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten.» (Bst. c)

Artikel 53: «Prüffrist für Personenausschreibungen»

Um den mit dem neuen Artikel 37a eingeführten Informationsausschreibungen Rechnung zu tragen, werden die Absätze 4, 6 und 7 angepasst. So wird vorgesehen, dass der ausschreibende Mitgliedstaat innerhalb eines Jahres die Erforderlichkeit prüft, die Ausschreibung beizubehalten (Abs. 4). Die Ausschreibung kann über die Prüffrist hinaus beibehalten werden, wenn dies – gemäss einer umfassenden individuellen Bewertung, die zu protokollieren ist – für den der Ausschreibung zugrunde liegenden Zweck erforderlich und verhältnismässig ist (Abs. 6). Wenn dies nicht der Fall ist, werden die Informationsausschreibungen nach Ablauf der einjährigen Prüffrist automatisch gelöscht (Abs. 7).

Artikel 54: «Prüffrist für Sachfahndungsausschreibungen»

Artikel 54 Absatz 3 wird mit einem Verweis auf den neuen Artikel 37a ergänzt. Gemäss diesem neuen Artikel eingegebene Sachfahndungsausschreibungen werden gemäss (obgenanntem) Artikel 53 geprüft, wenn sie im Zusammenhang mit einer im Rahmen einer Informationsausschreibung im SIS erfassten Person stehen.

Artikel 55: «Löschung von Ausschreibungen»

Zur Festlegung der Modalitäten für die Löschung von Informationsausschreibungen wird ein neuer Absatz 4a eingeführt:

«Informationsausschreibungen gemäss Artikel 37a werden gelöscht, sobald

a) die Ausschreibung gemäss Artikel 53 abgelaufen ist oder

b) die zuständige Behörde des ausschreibenden Mitgliedstaats – gegebenenfalls auch auf Vorschlag von Europol – deren Löschung beschlossen hat.»

Zudem wird Absatz 7 mit einem Verweis auf den neuen Artikel 37a ergänzt. So wird eine im SIS gemäss dieser Bestimmung eingegebene Sachfahndungsausschreibung gelöscht, wenn die mit dieser Sache in Zusammenhang stehende Informationsausschreibung zu einer Person gelöscht wird.

#### Artikel 56: «Verarbeitung von SIS-Daten»

Artikel 56 Absätze 1 und 5 werden mit einem Verweis auf den neuen Artikel 37a ergänzt. Die mit einer Informationsausschreibung in Zusammenhang stehenden Daten dürfen grundsätzlich nur für die in Artikel 37a genannten Zwecke verarbeitet werden (Abs. 1). Von dieser Regel darf nur abgewichen werden, «soweit sie zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden und schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit, aus schwerwiegenden Gründen der nationalen Sicherheit oder zur Verhütung einer schweren Straftat erforderlich ist» (Abs. 5). In diesem Fall ist die vorherige Zustimmung des ausschreibenden Staates einzuholen.

#### Artikel 74: «Kontrolle und Statistiken»

Ein neuer Absatz 5a wird eingeführt, der Folgendes vorsieht: «Die Mitgliedstaaten, Europol und eu-LISA stellen der Kommission die Informationen zur Verfügung, die als Beitrag zu der Bewertung und den Berichten gemäss Artikel 68 der Verordnung (EU) 2016/794 erforderlich sind.»

#### Artikel 79: «Inkrafttreten, Inbetriebnahme und Anwendung»

In diesem Artikel wird ein neuer Absatz 7 eingeführt, der das Inkrafttreten der Bestimmungen zu den Informationsausschreibungen regelt: Wenn die Mitgliedstaaten die technischen und verfahrenstechnischen Vorkehrungen zur Verarbeitung von Informationsausschreibungen getroffen haben, wird die Kommission einen Beschluss zur Festlegung des Datums erlassen, ab dem die Mitgliedstaaten mit der Eingabe, Aktualisierung und Löschung von Informationsausschreibungen im SIS gemäss Artikel 37a beginnen können.

### **3 Grundzüge des Umsetzungserlasses**

#### **3.1 Die beantragte Neuregelung**

Bei der Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 sind zwei Hauptachsen zu unterscheiden. Die erste besteht in der Anpassung der Rechtsgrundlagen, damit die Schweiz auf Vorschlag von Europol Informationsausschreibungen im SIS eingeben kann. Dieser Teil entspricht im Wesentlichen der Umsetzung von Artikel 37a der Verordnung (EU) 2022/1190. Die Umsetzung erfolgt über eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361.0). Ausschliesslich diese Gesetzesänderung ist Gegenstand dieses Vernehmlassungsverfahrens.

Die zweite Achse besteht in der Anpassung der Rechtsgrundlagen, damit die Schweiz Treffer zu Informationsausschreibungen bearbeiten kann. Hier erfolgt die Umsetzung über eine Revision der N-SIS-Verordnung. Diese Revision entspricht im Wesentlichen *Artikel 37b* der Verordnung (EU) 2022/1190. Die Teilrevision wird die Massnahmen umfassen, welche das SIRENE-Büro ergreifen muss, sobald eine Informationsausschreibung zu einem Treffer führt. Sie erfolgt im Zusammenhang mit der vorläufigen Anwendung der Verordnung (EU) 2022/1190 gestützt auf Artikel 7b Absatz 1 RVOG (siehe oben, Ziff. 1.4).

### 3.2 Umsetzung

Die praktische Umsetzung des neuen Instruments der Informationsausschreibungen auf Vorschlag von Europol erfolgt seitens der Schweiz auf der technischen Ebene durch ein Zusammenspiel zweier polizeilicher Informationssysteme des Bundes: des automatisierten Polizeifahndungssystems (RIPOL) nach Artikel 15 BPI und des nationalen Teils des Schengener Informationssystems (N-SIS) nach Artikel 16 BPI. Das SIS ist ein Informationssystem, in dem gestohlene Gegenstände und Personen ausgeschrieben werden, die polizeilich zwecks Auslieferung gesucht werden oder die mit einer Einreisesperre belegt sind oder vermisst werden. RIPOL ist das sogenannte Quellsystem für alle Kategorien von Ausschreibungen im SIS (so, wie das Zentrale Migrationsinformationssystem [ZEMIS] – das Personenregister für ausländische Staatsangehörige, die in der Schweiz leben – Quellsystem für die SIS-Ausschreibungen im Migrationsbereich ist).<sup>8</sup>

Vorschläge von Europol zu Informationsausschreibungen von Drittstaatsangehörigen werden in zwei Prozessschritten umgesetzt:

#### *Prozessschritt 1: Eingabe der Informationsausschreibung*

Vorschläge zu Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen von Europol (inkl. der Informationen zu dieser Person) erreichen die Schweiz über den Informationskanal SIENA<sup>9</sup>. Konkret gehen die Vorschläge zu Ausschreibungen bei der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) ein, die für den gesamten internationalen polizeilichen Informationsaustausch die Funktion des SPOC (Single Point of Contact) wahrnimmt. Die EAZ erfasst die Informationen im Geschäfts- und Aktenverwaltungssystem von fedpol nach Artikel 18 BPI und teilt sie einer fedpol-internen Fachstelle zur weiteren Bearbeitung zu. Diese Stelle ist zuständig für den Entscheid, ob seitens der Schweiz der Vorschlag zur Informationsausschreibung angenommen und von ihr in das SIS eingespeist wird. Im Einzelnen überprüft und analysiert sie den Vorschlag von Europol zur Eingabe der Informationsausschreibung (Art. 37a Abs. 6). So prüft sie die Zuverlässigkeit der Informationsquelle und die Richtigkeit der Informationen über die betreffende Person. Hierzu kann sie von Europol, soweit erforderlich, zusätzliche Informationen anfordern. Wie dieser fedpol-interne Prüfprozess abläuft, wird auf einer nachgeordneten Regelungsebene geklärt werden. Darauf gestützt muss sie zum Schluss gelangen können, dass hinreichende Gründe zu der Annahme bestehen, dass die betreffende Person eine in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallende schwere Straftat im Sinne von Anhang I der Verordnung (EU) 2016/794 begangen hat, an einer solchen Straftat beteiligt war oder eine solche Straftat plant. Dies

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu: Botschaft des Bundesrates vom 6. März 2020 zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) und zur Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich, BBl 2020 3534 (Erläuterungen zu Art. 15 E-BPI).

<sup>9</sup> **Secure Information Exchange Network Application**

mündet in die abschliessende Beurteilung, ob die Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung eines konkreten Falles die Eingabe der Informationsausschreibung in das SIS rechtfertigen (Verordnung [EU] 2022/1190 Erwägung 8).

Die zuständige Stelle von fedpol informiert die anderen Schengen-Staaten sowie Europol darüber, ob sie dem Vorschlag von Europol zur Informationsausschreibung Folge leistet oder ob sie ihn ablehnt (Art. 37a Abs. 9). Folgt sie dem Vorschlag, so trägt sie die Fahndung im RIPOL ein und aktiviert in diesem die Fahndung für das SIS.

### *Prozessschritt 2: Treffermeldungen*

Im Falle eines Treffers auf eine Informationsausschreibung im Sinne von Artikel 37a (ob durch die Schweiz oder einen anderen Schengen-Staat) leitet die SIRENE wie bei jeder anderen Ausschreibung zu Personen nach geltendem Artikel 9 Buchstabe a<sup>bis</sup> der N-SIS-Verordnung «die geforderten Massnahmen» ein. Um welche Massnahmen es sich im Einzelnen handelt, ist EU-rechtlich in Artikel 37b festgelegt. Die landesrechtlichen Einzelheiten werden im Rechtsetzungsprojekt «Änderung N-SIS-Verordnung» geregelt (siehe oben, Ziff. 3.1). Wird ein Treffer erzielt, so meldet dies das SIRENE-Büro Europol und den anderen Schengen-Staaten (Art. 48 Abs. 8 Bst. b). Die SIRENE ist zudem Ansprechstelle für alle inländischen Partnerbehörden im Zusammenhang mit dem Vorliegen eines Treffers (Art. 355e Abs. 2 StGB).

## **4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

### **Vorbemerkung zur Gesetzssystematik der Neuregelung im BPI**

Die Ausschreibungskategorien nach der Verordnung (EU) 2018/1862 «SIS Polizei» wurden durch die Verordnung (EU) 2022/1190 um die zusätzliche Kategorie der Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen ergänzt. Aufgrund der sachlichen Nähe zur in Artikel 36 der Verordnung «SIS Polizei» geregelten Personen- und Sachfahndungsausschreibung (Massnahmen hierzu in Art. 37) wurden die neu hinzukommenden Informationsausschreibungen als Artikel 37a eingefügt, mit Regelung der Massnahmen hierzu in Artikel 37b. Im nationalen Recht wurde die Ausschreibung nach Artikel 36 der Verordnung «SIS Polizei» mit Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe g BPI umgesetzt. Aufgrund derselben Überlegung der sachlichen Nähe erfolgt nun die neue Regelung zur Informationsausschreibung zu Drittstaatsangehörigen im Landesrecht als Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe g<sup>bis</sup> BPI. Der sich für diese Informationsausschreibungen ergebende Regelungsbedarf für das Informationssystem RIPOL wird aus derselben Überlegung der sachlichen Nähe mit Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe k<sup>bis</sup> VE-BPI im unmittelbaren Anschluss an Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe k BPI umgesetzt.

### **Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe k<sup>bis</sup>**

Das automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL) ist Quellsystem für die Ausschreibungen im SIS (siehe oben, Ziff. 3.2). Der Aufgabenkatalog von Artikel 15 BPI ist entsprechend um die Informationsausschreibungen auf Vorschlag von Europol zu ergänzen.

Ausschreibungen im SIS können aus technischen Gründen national nur über RIPOL erfolgen. Dies gilt somit auch für die Informationsausschreibungen für Drittstaatsangehörige als neue, zusätzliche Kategorie von SIS-Ausschreibungen. Auch diese Informationsausschreibungen müssen somit in Artikel 15 Absatz 1 abgebildet werden, mittels Einfügung des neuen Buchstabens k<sup>bis</sup>. Inhaltlich unterscheiden sich die Informationsausschreibungen für Drittstaatsangehörige dabei in einem zentralen Punkt von den

Ausschreibungen nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe k: Sie können einzig durch Europol initiiert bzw. vorgeschlagen werden und somit nicht als rein nationale Ausschreibung erfolgen. Auf diesen Umstand wird mit dem Verweis auf die Artikel 37a und 37b der Verordnung (EU) 2018/1862 hingewiesen.

Gemäss geltendem Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe a BPI ist fedpol befugt, Ausschreibungen über das RIPOLE «zur Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 1» vorzunehmen. Zu diesen Aufgaben gehören entsprechend neu die auf Vorschlag von Europol erfolgenden Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen.

### **Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe g<sup>bis</sup>**

Der Katalog der Aufgaben des N-SIS nach Artikel 16 Absatz 2 wird mit einem neuen Buchstaben g<sup>bis</sup> durch die neue Aufgabe der Verbreitung von Informationsausschreibungen nach Artikel 37a und 37b der Verordnung (EU) 2018/1862 ergänzt. Damit ist diese Ausschreibungskategorie auch im Landesrecht formell-gesetzlich verankert.

### **Artikel 16 Absatz 4 Einleitungssatz und Absatz 4<sup>bis</sup>**

#### *Einleitungssatz*

Gemäss Einleitungssatz von Artikel 16 Absatz 4 in seiner geltenden Fassung können die Aufgaben nach Absatz 2 von allen zehn der im Absatz 4 aufgelisteten Behörden bzw. Behördenkategorien wahrgenommen werden. Der Umstand, dass die Verbreitung speziell von Informationsausschreibungen auf Vorschlag von Europol nach Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe g<sup>bis</sup> VE-BPI fedpol vorbehalten ist (vgl. nachfolgend die Erläuterungen zu Abs. 4<sup>bis</sup>), hat eine Eingrenzung des Verweises im Einleitungssatz von Absatz 4 zur Folge. Verweist dieser nach geltendem Wortlaut umfassend auf die «Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 2», so ist er neu zu beschränken auf die «Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 2 Buchstaben a–g und h–r».

Unabhängig von der Einführung des neuen Instruments der Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen soll die vorliegende Gesetzesänderung dazu genutzt werden, den geltenden Wortlaut des Einleitungssatzes redaktionell zu optimieren: Die Formulierung, wonach die einzeln genannten Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben «Ausschreibungen für die Eingabe in das N-SIS melden» können, erweist sich aus heutiger Sicht insofern als irreführend, als sie den Eindruck erweckt, es handle sich beim N-SIS um ein eigenständiges Informationssystem, in das zudem die genannten Meldungen «eingegeben» werden. Tatsächlich verhält es sich wie folgt: Eine SIS-Ausschreibung der Schweiz wird technisch im CS-SIS eingetragen, dem zentralen Schengener Informationssystem. Der Begriff «N-SIS» bezeichnet demgegenüber als solcher kein eigenständiges Informationssystem. Mit «N-SIS» wird vielmehr das gesamte nationale System bezeichnet, umfassend die SIRENE-IT, den *Schengen National Adapter*, das *Schengen National Interface*, den *Alert Manager* und – vorliegend besonders relevant – die nationale Kopie des SIS (NS-SIS, im Unterschied zum CS-SIS). Der Gesetzestext ist somit redaktionell anzupassen, ohne dass sich an dessen Inhalt etwas ändert.

#### *Absatz 4<sup>bis</sup>*

Die Befugnis von Europol, mit dem Vorschlag einer Informationsausschreibung an die Schweiz zu gelangen, ist unmittelbar anwendbarer Inhalt von Artikel 37a der Verordnung (EU) 2018/1862. Die Aufgabe des Schengen-Staats nach Artikel 37a Absatz 6, den Vorschlag von Europol für die Vornahme einer Informationsausschreibung im SIS entgegenzunehmen, zu überprüfen und zu analysieren und in der Folge nach seinem Ermessen über deren Eingabe im SIS zu entscheiden, wird fedpol zugewiesen. Denn

fedpol ist seitens der Schweiz der ausschliessliche Endpunkt des Informationskanals SIENA für den Informationsaustausch mit Europol (vgl. oben, Ziff. 3.2).

## **Anhang**

Die Informationsausschreibungen unterliegen einem Deliktskatalog: Gemäss Artikel 37a Absatz 2 der Verordnung «SIS Polizei» verfolgen die Informationsausschreibungen den Zweck, «Endnutzer, die eine Abfrage im SIS durchführen, über die mutmassliche Beteiligung der Drittstaatsangehörigen an terroristischen Straftaten oder an sonstigen schweren Straftaten, wie in Anhang I der Verordnung (EU) 2016/794 aufgeführt, zu unterrichten, damit sie die in Artikel 37b der vorliegenden Verordnung aufgeführten Informationen erhalten». Dieser Deliktskatalog ist Inhalt eines neuen, zusätzlichen Anhangs 4 zum BPI.

Der Anhang listet in der linken Spalte die «Kriminalitätsformen» gemäss Anhang I der Verordnung (EU) 2016/794 auf und in der rechten Spalte die diesen Kriminalitätsformen entsprechenden Straftatbestände nach schweizerischem Recht (StGB und Nebenstrafrecht). Die von der Verordnung «SIS Polizei» vorgenommene Kategorisierung der für die Informationsausschreibungen massgeblichen Kriminalitätsformen als «terroristische Straftaten oder sonstige schwere Straftaten» (Art. 37a Abs. 2) wird dahingehend interpretiert, dass die entsprechenden Straftatbestände nach schweizerischem Recht schwere Straftaten im Sinne von Verbrechen und Vergehen (Art. 10 Abs. 2 und 3 StGB) darstellen. Der Deliktskatalog folgt diesbezüglich demjenigen nach Anhang 1 des Schengen-Informationsaustausch-Gesetzes (SIaG; SR 362.2), der seinerseits an den Kriminalitätsformen ausgerichtet ist, auf die der Rahmenbeschluss 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten anwendbar ist.<sup>10</sup> Neben der Auflistung der relevanten Kriminalitätsformen nach Anhang I der Verordnung (EU) 2016/794 legt die Verordnung «SIS Polizei» keine darüber hinausgehenden Vorgaben für den landesrechtlichen Deliktskatalog fest, etwa bezüglich einer minimalen Strafdrohung.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates nicht Teil des Schengen-Besitzstands ist. Die Verordnung und damit auch ihr Anhang I haben entsprechend für die Schweiz keine rechtlich bindende Wirkung. Sie ist jedoch bei der Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 dahingehend zu berücksichtigen, dass der Inhalt von Anhang I im nationalen Recht abgebildet werden muss. Vor diesem Hintergrund wird Anhang 4 VE-BPI eingeführt.

## **5 Auswirkungen**

### **5.1 Auswirkungen auf den Bund**

Die Verordnung (EU) 2022/1190 schafft weder neue Datenbanken noch zusätzliche Kanäle, da es sich um eine gezielte Anpassung des SIS handelt. Aus technischer Sicht wird sich die Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 auf die zwei vorerwähnten Hauptprozessschritte konzentrieren: die Eingabe von Informationsausschreibungen im SIS auf Vorschlag von Europol und die Meldung von Treffern zu nach dieser Verordnung verbreiteten Informationsausschreibungen.

Beim ersten Prozessschritt werden die Informationen betreffend den Fall von Europol über SIENA an fedpol übermittelt. Die von Europol erhaltenen Informationen werden

---

<sup>10</sup> ABI. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

überprüft und eine SIS-Ausschreibung vorgenommen. Wie bei den anderen Ausschreibungskategorien wird das RIPOL als Quellsystem dienen, in dem die Ausschreibungen erstellt, verwaltet und gelöscht werden. Die Erfassung über das Quellsystem RIPOL gilt als das übliche Verfahren für Ausschreibungen wie jene der Verordnung (EU) 2022/1190. Die Umsetzung dieses Verfahrens wird als relativ einfach betrachtet, weil es mit der bestehenden Struktur kompatibel ist. Die technische Umsetzung dieses Aspekts wird gemäss aktueller Schätzung einmalige Kosten in Höhe von 100 000 Franken generieren.

Bei Treffern in Verbindung mit Informationsausschreibungen ist das Vorgehen wie folgt: Bei einer Abfrage resultiert ein Treffer in Verbindung mit einer Ausschreibung, die von einem anderen Schengen-Staat im SIS erfasst und publiziert wurde. Die SIS-Nutzerin oder der SIS-Nutzer wird auf die bestehende Informationsausschreibung hingewiesen. Der Treffer wird über die bestehenden Kanäle dem Schweizer SIRENE-Büro übermittelt. Dieses meldet den Treffer dem SIRENE-Büro des ausschreibenden Staats. Der Aufwand für die Umsetzung dieses Verfahrens wird als relativ gering erachtet, da bestehende Prozesse und Kanäle genutzt werden. Die erforderlichen Anpassungen betreffen die Ergänzung bestehender Formulare oder Erstellung neuer Formulare sowie eine neue Ausschreibungskategorie. Die einmaligen Kosten für die Umsetzung dieses Aspekts werden auf 50 000 Franken geschätzt.

Nebst diesen einmaligen Kosten in Höhe von 150 000 Franken wird die Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 keine neuen Betriebskosten erzeugen und kein zusätzliches Personal erfordern. Es sei angemerkt, dass kaum davon auszugehen ist, dass Europol für die Eingabe von Ausschreibungen im SIS vorrangig an die Schweiz gelangen wird, die kein Mitgliedstaat von Europol ist. Folglich dürfte die Bearbeitung von Vorschlägen von Europol für Informationsausschreibungen im SIS bei fedpol keinen grossen Aufwand generieren.

## **5.2 Auswirkungen auf die Kantone**

Die technische Umsetzung und die Anpassung der Rechtsgrundlagen erfolgen beim Bund. Daher dürfte die Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 den Kantonen keine neuen Kosten verursachen. Diese sind von dieser Verordnung grundsätzlich nur dann betroffen, wenn Polizeiangehörige während einer Personenkontrolle mit einer Informationsausschreibung konfrontiert sind, welche die kontrollierte Person betrifft. In einem solchen Fall müssen die betreffenden Polizeiangehörigen das Verfahren zur Treffermeldung anwenden, unter Berücksichtigung allfälliger besonderer Modalitäten für Informationsausschreibungen, die noch zu definieren sind.

Ferner profitieren die Kantone von der Stärkung der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene und mit Europol, welche die Verordnung (EU) 2022/1190 mit sich bringen wird. Dank der neuen Daten zu potenziellen Kriminellen, die im SIS integriert werden, dürfte diese Verordnung die Sicherheit im Schengen-Raum erhöhen.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/1190 stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV (SR 101), wonach der Bund für aus-

wärtige Angelegenheiten zuständig ist. Die Änderung des BPI stützt sich auf Artikel 57 Absatz 2 BV, wonach der Bund dazu befugt ist, bei Fragen der inneren Sicherheit seine Anstrengungen mit den Kantonen zu koordinieren, und auf die Befugnis der Bundesversammlung, Geschäfte zu behandeln, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind (Art. 173 Abs. 2 BV).

Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (siehe auch Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes [SR 171.10] und Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [SR 172.010]). Der Bundesrat verfügt vorliegend über keine selbständige Abschlusskompetenz zur Übernahme der vorliegenden EU-Verordnung.

Der Bundesbeschluss (Art. 24 Abs. 3 ParlG) ist dem fakultativen Referendum unterstellt, da der Notenaustausch wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder seine Umsetzung den Erlass von Gesetzbestimmungen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV). Folglich können auch die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Notenaustausches dienen, im Bundesbeschluss aufgenommen werden (Art. 141a Abs. 2 BV).

## **6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Mit der Übernahme dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen aus dem SAA. Die Eingabe von Informationsausschreibungen im SIS auf Vorschlag von Europol, wie es die Verordnung (EU) 2022/1190 vorsieht, erfolgt vorbehaltlich der üblichen Kontrollen, die vor jeder Ausschreibung im SIS durchgeführt werden. Die vorgesehenen Massnahmen sind mit der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101), dem Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) und den weiteren internationalen Verpflichtungen der Schweiz in diesem Bereich vereinbar. Die Übernahme dieser EU-Verordnung und die damit einhergehenden Gesetzesänderungen stehen somit im Einklang mit internationalem Recht.

## **6.3 Erlassform**

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3).

Der vorliegende Notenaustausch betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/1190 wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber jederzeit gekündigt werden und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Jedoch erfordert dessen Umsetzung eine Teilrevision des BPI. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen. Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

## 6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage sieht weder Subventionen noch Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen vor, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen würden. Folglich unterliegt sie nicht der Ausgabenbremse.

## 6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das Prinzip der Subsidiarität (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) wird mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung zur Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 eingehalten: Der Bund übernimmt keine neuen Aufgaben, welche bisher von den Kantonen wahrgenommen wurden. Die Vorlage tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht.

Auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 BV) wird respektiert: Die Vorlage sollte keine zusätzlichen Kosten für die Kantone verursachen und ihre Umsetzung obliegt dem Bund. Damit wird die fiskalische Äquivalenz in Bezug auf die Kongruenz von Kostenträger und Entscheidträger eingehalten.

## 6.6 Datenschutz

Auf der Ebene des EU-Rechts erforderte die punktuelle Ergänzung der Verordnung (EU) 2018/1862 mit dem neuen Instrument der Europol-Informationsausschreibungen gemäss Verordnung (EU) 2022/1190 keine zusätzlichen Regelungen zum Datenschutz. Auf die neu vorgesehenen Informationsausschreibungen sind somit unverändert die diesbezüglichen Bestimmungen der Verordnung (EU) 2018/1862 anwendbar, wie sie bereits mit der Vorlage des Bundesrates vom 6. März 2020 zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) und zur Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich ins Landesrecht übernommen worden sind. Es kann somit auf die Ausführungen zu Datenschutz und Datensicherheit in dieser Botschaft des Bundesrates verwiesen werden.<sup>11</sup> Abgesehen von den speziellen Regelungen in der Verordnung (EU) 2018/1862 unterliegt die Datenbearbeitung im Zusammenhang mit den Informationsausschreibungen der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung [EU] 2016/679)<sup>12</sup> und der Verordnung (EU) 2018/1725 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG.<sup>13,14</sup>

Bei der Anwendung der Verordnung (EU) 2022/1190 ist die Kontrolle durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten gewährleistet. Dieser wurde vor dem Erlass der Verordnung konsultiert.<sup>15</sup> In der Schweiz hat der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) eine vergleichbare Kontrollfunktion inne (vgl. Art. 49 ff. DSG; SR 235.1). Wie die anderen Schengen-Staaten hat demnach auch die Schweiz

---

<sup>11</sup> BBI 2020 3487 ff.

<sup>12</sup> ABI. L 119 vom 4.5.2016, S. 1

<sup>13</sup> ABI. L 295 vom 21.11.2018, S. 39

<sup>14</sup> Vgl. Verordnung (EU) 2022/1190 Erwägung 10

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2022/1190 Erwägung 22

sicherzustellen, dass die Datenbearbeitung im Zusammenhang mit ihren Ausschreibungen im SIS rechtmässig erfolgt.

Das totalrevidierte DSG, das am 1. September 2023 in Kraft getreten ist, setzt die Anforderungen der Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680 allgemein für alle Bundesorgane um. Obwohl das DSG die Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung nicht formell umgesetzt hat, da diese keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, trägt es diesen vollumfänglich Rechnung. Somit ist der Grundsatz der Äquivalenz zum EU-Recht gewährleistet.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 15. Januar 2024 über die erste Überprüfung der Wirkungsweise der Angemessenheitsfeststellungen gemäss Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie 95/46/EG, S. 15 ([www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/international/angemessenheit.html](http://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/international/angemessenheit.html)).

## Liste der verwendeten Abkürzungen

SAA	Schengen-Assoziierungsabkommen
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBI	Bundesblatt
BPI	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes
BV	Bundesverfassung
COREPER	Ausschuss der ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten
DAA	Dublin-Assoziierungsabkommen
DSG	Datenschutzgesetz
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
Europol	Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
Interpol	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
LIBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIRENE	Supplementary Information REquest at the National Entry
Ziff.	Ziffer