Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. März 2020

280. Genehmigung und Umsetzung des mit der Europäischen Union geschlossenen Abkommens über die Prümer Zusammenarbeit, des Eurodac-Protokolls und des mit den Vereinigten Staaten von Amerika geschlossenen Abkommens über die Zusammenarbeit zur Prävention und Bekämpfung schwerer Straftaten (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2019 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Vernehmlassung zum Entwurf zur Genehmigung und Umsetzung des mit der Europäischen Union geschlossenen Abkommens über die Prümer Zusammenarbeit, des Eurodac-Protokolls sowie des Abkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika über Prävention und Bekämpfung schwerer Verbrechen eröffnet.

Mit dem Abkommen vom 27. Juni 2019 zwischen der Europäischen Union und der Schweiz betreffend die Anwendung bestimmter Artikel 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 sowie des Rahmenbeschlusses 2009/905/JI des Rates über die Akkreditierung von Anbietern kriminaltechnischer Dienste, die Labortätigkeiten durchführen, (Prümer Abkommen) werden bestimmte Schweizer Informationssysteme mit Systemen der anderen europäischen Ländern vernetzt. Dadurch können DNA-Profile, Fingerabdrücke sowie Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten künftig automatisiert abgeglichen werden. Dank einer solchen Vernetzung lässt sich in kürzester Zeit klären, welche ausländischen Behörden über sachdienliche Informationen verfügen. Ermittlungen lassen sich gezielter und effizienter gestalten, Menschen, nach denen gefahndet wird oder die vermisst werden, können rascher lokalisiert werden, und Verstorbene können schneller identifiziert und sachdienliche Informationen über sie erhoben werden. Die Regelung der Zusammenarbeit stellt keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar. Deshalb muss die Schweiz mit der Europäischen Union ein Abkommen schliessen, wenn sie sich an der Zusammenarbeit beteiligen will.

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. Damit können die Dublin-Staaten überprüfen, ob eine bestimmte Person über ein sicheres Drittland eingereist ist. Als Dublin-Staat hat die Schweiz im Migrationsbereich Zugriff auf die Daten-

bank (vgl. Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags [SR 0.142.392.68]). Später wurde die Möglichkeit geschaffen, die Datenbank für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke zu nutzen. So können auch Daten abgefragt werden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Person eine terroristische oder eine sonstige schwere Straftat begangen hat. Anders als die Nutzung im Bereich der Migration, stellt die Abfrage für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke keine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands dar und ist nicht vom genannten Abkommen gedeckt. Deshalb wurde das Protokoll 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 (Eurodac-Protokoll) abgeschlossen, um den Anwendungsbereich des Abkommens entsprechend auszudehnen.

Das Abkommen 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 (PSCS-Abkommen) dient der Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika. Dadurch können künftig DNA-Profile und Fingerabdrücke direkt abgeglichen werden. Bisher läuft dieser Abgleich über Interpol. Die Umsetzung des Abkommens ist eine der Bedingungen, damit die Schweiz im amerikanischen Programm für eine visumsfreie Einreise (Visa-Waiver-Program) verbleiben kann. Unter diesem Programm können Schweizer Staatsangehörige zu geschäftlichen oder touristischen Zwecken für bis zu 90 Tage ohne Visum in die Vereinigten Staaten einreisen. Diese Möglichkeit gilt umgekehrt für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten von Amerika, die in die Schweiz reisen.

Zur Umsetzung dieser Abkommen bzw. des Eurodac-Protokolls müssen unter anderem das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0), das DNA-Profil-Gesetz (SR 363), das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20) sowie das Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) geändert werden. Daneben sind technische Anpassungen notwendig, die vom fedpol im «Programm Prüm Plus» vorgenommen werden. Aufgrund dieser Synergien bei der rechtlichen wie auch bei der technischen Umsetzung werden diese drei Abkommen zusammen behandelt.

Der Bund und die Kantone haben 2011 eine Grundsatzvereinbarung über die Finanzierung abgeschlossen. Demnach trägt der Bund die Investitions- und die Personalkosten von einmalig rund 15 Mio. Franken. Die Aufwendungen für den Betrieb und die Wartung der Systeme von jährlichen 3 Mio. Franken gehen hingegen zulasten der Kantone. Wie hoch der Anteil des Kantons Zürich ist, ist noch nicht bekannt. Ebenfalls kann noch nicht abgeschätzt werden, ob der Kanton Zürich zusätzliche personelle Mittel benötigt, um die erwartete Zunahme an Informationen zu verarbeiten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an olivier.wuilloud@fedpol.admin.ch):

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2019 haben Sie uns eingeladen, zur Genehmigung und Umsetzung des mit der Europäischen Union geschlossenen Abkommens über die Prümer Zusammenarbeit (Prümer Abkommen), des Eurodac-Protokolls und des mit den Vereinigten Staaten von Amerika geschlossenen Abkommens über die Zusammenarbeit zur Prävention und Bekämpfung schwerer Straftaten (PSCS-Abkommen) Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die Genehmigung des PSCS-Abkommens, des Prümer Abkommens und des Eurodac-Protokolls sowie die für die Umsetzung notwendigen Gesetzesanpassungen. Durch die internationale Vernetzung nationaler Informationssysteme, in denen DNA-Profile, Fingerabdrücke und Fahrzeugdaten gespeichert sind, können Daten gezielt und zeitnah abgeglichen werden. Dies führt zu einer erheblichen Erleichterung bei den Ermittlungen und ist zentral, um in Fällen von Terrorismus und schwerer Kriminalität rasch Fahndungserfolge erzielen zu können. Die heutige Situation ist unbefriedigend. Es darf nicht hingenommen werden, dass namentlich die Bekämpfung des Terrorismus mangels effizienter, internationaler Zusammenarbeit erschwert wird. Die internationale Vernetzung nationaler Informationssysteme ist aber auch für die Informationsbeschaffung im Zusammenhang mit der Ermittlung und Identifizierung gesuchter, vermisster oder verstorbener Personen von Bedeutung.

Insbesondere begrüssen wir, dass auch die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden Ersuchen um einen Datenabgleich stellen dürfen (vgl. E-Art. 357 Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 Schweizerisches Strafgesetzbuch

[StGB]). Ebenso begrüssen wir, dass die Datenübermittlung im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen ermöglicht bzw. erleichtert wird. Die Verhinderung von Straftaten und die Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Grossveranstaltungen ist vor allem bei internationalen Fussball- oder Hockeymatches (Bekämpfung des Hooliganismus) oder bei Treffen politischer Natur (G8, WEF usw.) für die Schweiz von grosser Bedeutung.

Wir sind jedoch der Ansicht, dass auch die schweizerische Zentralstelle zur Auswertung von Schusswaffenspuren (ZSAS) als weitere nationale Kontaktstelle aufgenommen werden sollte. Die Zentralstelle wird im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten seit 25 Jahren von der Stadtpolizei und der Kantonspolizei Zürich (Forensisches Institut) betrieben. Gleichzeitig ist sie die nationale Zentralstelle zur internationalen Aufklärung von grenzüberschreitendem Terrorismus mit Schusswaffengebrauch. E-Art. 357 StGB ist deshalb entsprechend zu ergänzen.

Unklar bleibt, ob und wie das Prümer Abkommen in die laufenden Bestrebungen der EU betreffend Interoperabilität (vgl. Verordnungen [EU] 2019/817 und 2019/818) einbezogen wird. Gemäss der Darstellung im erläuternden Bericht scheint eine dezentrale Datenablage und damit die Notwendigkeit aufwendiger Vergleiche mit jedem einzelnen Land bestehen zu bleiben. Demgegenüber werden mit der Interoperabilität im Rahmen von Schengen/Dublin zentrale Abfragemöglichkeiten konzipiert, die den Aufwand eines zweistufigen «Treffer/Kein-Treffer-Systems» und dezentraler Einzelanfragen gerade eliminieren sollen. Die Interoperabilität wird künftig an Bedeutung zunehmen, da aufgrund der Entwicklung von Forschung und Technik zu erwarten ist, dass künftig weitere biometrische und auch andere Daten (z. B. zur Gesichtserkennung oder von Sprachaufnahmen) grenzüberschreitend zugänglich gemacht werden. Wenn immer möglich sollten daher zentrale Abfragemöglichkeiten über alle Datenbanken, wenn nicht gar eine zentrale Datenbank, angestrebt werden.

Klärungsbedarf besteht auch in Bezug auf das PCSC-Abkommen. So ergibt sich aufgrund der Umschreibung des Anwendungsbereichs bzw. des relevanten Straftatenkatalogs nicht ohne Weiteres, wie künftig mit «Hate Crimes» umzugehen ist.

Wir erachten es weiter als entscheidend, dass der Bund die kantonalen Bedürfnisse und Systeme bei der technischen Umsetzung von Anfang an einbezieht. Dies ist notwendig, da die Kantone die erforderlichen Schnittstellen sicherstellen müssen.

Zwar erfordert die Umsetzung der Abkommen nicht unerhebliche zusätzliche personelle und finanzielle Mittel. Angesichts des Gewinns an Sicherheit für die Bevölkerung, der durch diese internationale Zusammenarbeit bewirkt wird, sind diese Kosten jedoch gerechtfertigt.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli