

Regierungsrat

*Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch*

Konferenz der Kantonalen Justiz-
und Polizeidirektorinnen und
-direktoren
Kramgasse 14
3000 Bern 8

20. September 2005

Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin in den Kantonen / Ihre Umfrage vom 8. Juli 2005

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Juli 2005 haben Sie um Rückmeldung gebeten, welche Massnahmen juristisch, technisch und organisatorisch im Kanton zur Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin getroffen wurden, bzw. bis wann getroffen werden. Gebietsbezogen stellt sich die Lage im Kanton Solothurn wie folgt dar:

A. Bereich Datenschutz

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann eine definitive Antwort zu dieser Frage für den Bereich_Datenschutz noch nicht erfolgen. Gründe dafür sind:

1. Die Abstimmung vom 25.09.2005 zum Bundesbeschluss über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten und über die Revision der flankierenden Massnahmen.
2. Die noch hängige Revision des eidg. Datenschutzgesetzes mit Beitritt zum Zusatzprotokoll zum Schutzes des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (STE Nr. 108) bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung.
3. Noch keine Resultate der von der KKJPD zur Umsetzung Schengen / Dublin eingesetzten Arbeitsgruppe Datenschutz (dieser gehören die Datenschutzbeauftragten der Kantone Basel-Landschaft, Freiburg, Tessin, Zug und Zürich an).

Vorläufig können wir unter Vorbehalt der vorherigen Ausführungen festhalten, dass de lege lata die Funktion des kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz sowie die materiellen Bestim-

mungen des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG, BGS 114.1) den Anforderungen von Art. 37 Abs. 2 des eidg. Datenschutzgesetzes (zwingend ein unabhängiges kantonales Kontrollorgan für die Einhaltung des Datenschutzes) und des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 (STE Nr. 108) erfüllt.

Unabhängig von Schengen / Dublin wird der Kanton Solothurn zum gegebenen Zeitpunkt die geltenden Befugnisse des kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz an die Anforderungen an das erwähnte Zusatzprotokoll zu STE Nr. 108 anpassen müssen (siehe Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) und zum Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung, in BBl 2003 2148 f.). Der Beitritt zu diesem Zusatzprotokoll ist in den eidgenössischen Räten unbestritten.

Art. 1 des Zusatzprotokolls zu STE Nr. 108 hält bezüglich der Befugnisse der unabhängigen datenschutzrechtlichen Aufsichtsstelle ausdrücklich fest:

1. *Jede Vertragspartei sieht mindestens eine Behörde vor, die dafür zuständig ist, die Einhaltung jener innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu gewährleisten, durch die die in Kapitel II und III des Übereinkommens bzw. in diesem Protokoll festgelegten Grundsätze umgesetzt werden.*
2. *a. Zu diesem Zweck sind die besagten Behörden insbesondere befugt, Ermittlungen durchzuführen und einzuschreiten sowie Klagen anzustrengen bzw. den zuständigen Justizbehörden Verstösse gegen innerstaatliche Rechtsvorschriften, die der Umsetzung der Grundsätze dieses Protokolls dienen, zur Kenntnis zu bringen.*
b. Jede Aufsichtsbehörde hört innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches die Beschwerden von Personen in Bezug auf den Schutz ihrer Rechte und grundlegenden Freiheiten hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten an.
3. *Die Aufsichtsbehörden sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben völlig unabhängig.*
4. *Entscheidungen der Aufsichtsbehörde, die zu Beschwerden Anlass geben, können vor Gericht angefochten werden.*
5. *In Übereinstimmung mit den Bestimmungen gemäss Kapitel IV und vorbehaltlich der Bestimmungen gemäss Artikel 13 des Übereinkommens arbeiten die Aufsichtsbehörden in dem zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Masse zusammen, indem sie insbesondere alle sachdienlichen Informationen miteinander austauschen.*

Auch die 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 (RL 95/46), welche für die Schweiz (auch den Kanton Solothurn) im Rahmen von Schengen / Dublin anwendbar sein wird, verlangt in ihrem Art. 28 Abs. 3, dass die unabhängige datenschutzrechtliche Kontrollinstanz folgende Befugnisse haben muss: 1. Untersuchungsbefugnisse, 2. Wirksame Einwirkungsbefugnisse und 3. das Klagerecht oder eine Anzeigebefugnis bei Verstössen gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie.

Wie beim eidg. Datenschutzbeauftragten (neu Art. 27 Abs. 6 E DSG) wird dem kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz daher zumindest ein Beschwerderecht an das Verwaltungsgericht bis vor Bundesgericht eingeräumt werden müssen, wenn seine Empfehlungen abgelehnt werden (Ergänzung von §§ 32, 38 InfoDG).

Schengen / Dublin wird für den kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz zu einem gegenwärtig noch nicht bezifferbaren Mehraufwand, insbesondere zu mehr Kontrolltätigkeit und Berichterstattung führen. Ob dies mit dem gegenwärtigen 100% Pensum des kantonalen Datenschutzbeauftragten bewerkstelligt werden kann, kann erst zu einem späteren Zeitpunkt beurteilt werden.

Sofern kantonale oder kommunale Behörden gestützt auf kantonales oder kommunales Recht Personendaten ins Ausland übermitteln, muss das InfoDG um eine entsprechende Bestimmung analog Art. 6 des eidg. Datenschutzgesetzes ergänzt werden. Es ist uns nicht bekannt, ob es im Kanton oder in Gemeinden entsprechende Stellen gibt. Soweit diese Stellen Bundesrecht vollziehen und dabei Personendaten grenzüberschreitend bekanntgeben, gilt Art. 6 des eidg. Datenschutzgesetzes bereits de lege lata (Art. 37 Abs. 1 DSG).

Infolge der Umsetzung von Schengen / Dublin sind im SDÜ und in den Entwürfen zu Bundesgesetzen auch detaillierte Datenschutzbestimmungen vorgesehen (StGB, ANAG, Asylgesetz, etc.). Unserer Ansicht nach sind diese Datenschutzbestimmungen auch von den zuständigen kantonalen Stellen, die ja Bundesrecht vollziehen, direkt einzuhalten. Rechtsetzender Handlungsbedarf kann sich allenfalls ergeben, wenn neue Stellen mit Aufgaben im Rahmen der Umsetzung von Schengen oder Dublin betraut würden. Ob aber darüber hinaus noch kantonale Erlasse um datenschutzrechtliche Bestimmungen ergänzt werden müssen, muss erst noch vertieft geprüft werden. Im Polizeibereich hat der Kanton Solothurn mit § 41 des Gesetzes über die Kantonspolizei und der Verordnung über die polizeiliche Datenerhebung, -bearbeitung und -speicherung (PoIDaVO, BGS 511.13) detaillierte Datenschutzbestimmungen erlassen. Für die Bekanntgabe rein kantonaler polizeilicher Daten im Rahmen der Amtshilfe würde § 42 des Gesetzes über die Kantonspolizei grundsätzlich genügen. Er müsste aber hier den Anforderungen von Art. 6 des eidg. Datenschutzgesetzes angepasst werden, wenn die Amtshilfe ins Ausland erfolgt (z.B. Verweis auf die aufzunehmende Bestimmung im InfoDG).

B. Bereich Justiz

1. Betäubungsmittel: Kontrollierte Lieferungen (KdK-Bericht vom 18. März 2005, S. 15)

Im erwähnten KdK-Bericht wird zu Recht festgehalten, dass die kontrollierte Lieferung bereits in Art. 18 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vorgesehen wird, welches für die Schweiz am 1. Februar 2005 in Kraft getreten ist. In der Schweiz gelangte die Ermittlungsmethode der kontrollierten Lieferung allerdings schon vorher zum Einsatz, da bereits entsprechende Regelungen in bilateralen Verträgen mit Deutschland, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein bestanden (vgl. dazu BBI 2003 S. 3289). Die Ermittlungsmethode der kontrollierten Lieferung wird im Kanton Solothurn ebenfalls seit Jahren praktiziert. Es ist somit davon auszugehen, dass das Abkommen von Schengen in dieser Hinsicht für den Kanton keine Neuerungen bringen wird und daher auch kein gesetzgeberischer oder sonstiger Handlungsbedarf besteht.

2. Rechtshilfe (KdK-Bericht vom 18. März 2005, S. 21 ff.)

§ 5^{bis} Strafprozessordnung/StPO regelt die Zuständigkeiten bei der internationalen Rechtshilfe. Unseres

Erachtens drängt sich keine Änderung dieser Zuständigkeitsregelung auf. Da die StPO auf eine Erwähnung des anwendbaren Abkommensrechts verzichtet, ist auch in dieser Hinsicht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ersichtlich. Schliesslich sind derzeit auch keine Verfahrensvorschriften der StPO erkennbar, welche den Vollzug von Rechtshilfeverpflichtungen in der vorgegebenen Weise verunmöglichen würden.

In technischer bzw. organisatorischer Hinsicht lässt sich zwar festhalten, dass die Staatsanwaltschaft bis anhin über keine Möglichkeiten für Telefon- oder Videokonferenzen verfügt. Offenbar hat allerdings der Bund seine Bereitschaft signalisiert, den Kantonen bei Bedarf die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die Zukunft wird zeigen, ob der Kanton Solothurn tatsächlich auf die Offerte des Bundes zurückgreifen kann. Es kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass der Kanton Solothurn aufgrund der gesammelten Erfahrungen in einem späteren Zeitpunkt den Aufbau einer eigenen entsprechenden Infrastruktur in Betracht ziehen muss.

Die im KdK-Bericht erwähnte Entwicklung eines koordinierten Ausbildungsprogramms im Bereich der Rechtshilfe für Angestellte des Bundes und der Kantone würde von der Staatsanwaltschaft angesichts der doch recht beträchtlichen Komplexität der Materie und im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung sehr begrüsst. Ebenfalls zu befürworten wäre aus Sicht der Staatsanwaltschaft eine gesamtschweizerische Koordination in Bezug auf die Teilnahme oder Durchführung von internationalen Seminaren und Konferenzen.“

Die kantonale Strafprozessordnung sieht Einvernahmen per Telefon- oder Videokonferenz zwar nicht ausdrücklich vor, schliesst solche aber auch nicht aus. Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf ergibt sich deshalb unseres Erachtens in diesem Zusammenhang derzeit nicht.

C. Bereich Ausländische Staatsangehörige (Aufenthalt/Niederlassung/Asyl)

1. Allgemeine Bemerkungen

Im Bereich Ausländer- und Asylrecht hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz. In den bestehenden kantonalen Verordnungen zum Ausländerrecht ergeben sich bezüglich Umsetzung der Abkommen von Schengen und Dublin grundsätzlich keine Änderungen, ausser der Bund sehe wider Erwarten vor, dass die Kantone weitere Vollzugsverordnungen erlassen müssten.

2. Zu den einzelnen Bereichen

2.1 Dublin

Bei der Abnahme von Fingerabdrücken sowie der Bearbeitung von Daten im EURODAC dürfen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie die Grundrechte, insbesondere betreffend Eingriff in die persönliche Freiheit, nicht ausser acht gelassen werden. Hier könnten sich ev. Probleme bei der Umsetzung der Abkommen ergeben.

Als Auswirkung der Abkommen werden die kantonalen Stellen im Rahmen der Rückführungstätigkeit von Asylbewerbern vermehrt Kontakte zu anderen europäischen Staaten pflegen.

2.2 Schengen

2.2.1 Binnengrenze

Es sind voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts nötig.

2.2.2 Aussengrenze

Die Zuständigkeit über die Gesetzgebung betreffend Einreise von Ausländern liegt grundsätzlich beim Bund. Es ergeben sich somit voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts.

2.2.3 Visa

Die Visumpolitik ist Sache des Bundes. Es ergeben sich voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts.

2.2.4 Ausschaffung von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen

Der Bund und die Kantone werden ein internes Verfahren bezüglich des finanziellen Ausgleichs bei der Ausschaffung von Drittstaatsangehörigen, bei denen ein von einem anderen Schengenstaat gefällter Ausschaffungsentscheid vorliegt, festlegen müssen. Dies ist gemäss den heute zur Verfügung stehenden Unterlagen noch nicht geklärt. Dennoch sind voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts zu erwarten.

Zwecks Durchführung dieses noch zu bestimmenden Verfahrens muss eine nationale Kontrollstelle bezeichnet werden. Die zuständige kantonale Dienststelle meldet ihr Interesse an dieser Kontrollstelle bereits zum heutigen Zeitpunkt an.

2.2.5 Beförderungsunternehmen

In diesem Bereich sind bisher keine Einzelheiten bekannt.

2.2.6 Polizeiliche Zusammenarbeit

Es sind voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts nötig.

2.2.7 Schengen-Informationssystem (SIS)

Es ergeben sich voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts.

Sollte die Abteilung Ausländerfragen Zugriff zu der Datenbank haben, wird dieser Zugriff voraussichtlich bundesrechtlich geregelt werden.

Die Schulung der involvierten Mitarbeitenden wird in Zusammenarbeit mit dem Bund auf interner Basis erfolgen.

2.2.8 Betäubungsmittel

Es ergeben sich voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts.

2.2.9 Waffen

Es ergeben sich voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts.

2.2.10 Datenschutz

Als Konsequenz der Abkommen ist eine unabhängige Kontrollstelle bezüglich des nichtpolizeilichen Bereichs einzurichten. Die zuständige kantonale Dienststelle meldet ihr Interesse an dieser Kontrollstelle bereits zum heutigen Zeitpunkt an.

2.2.11 Rechtshilfe

Es ergeben sich voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts.

2.2.12 Rechtshilfe für Steuerdelikte

Es ergeben sich voraussichtlich keine Änderungen von kantonalen Verordnungen im Bereich des Ausländerrechts.

D. Bereich Polizei

1. Massnahme an den Aussengrenzen

Flugplatz Grenchen:

Am Flugplatz mit den Verbindungen nach und aus Nicht-Schengen-Staaten werden die strengen Vorschriften des Artikels 6ff des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (SDÜ) anzuwenden sein. Dies führt zu Aus- und Weiterbildungsbedarf bei der Polizei. Ausserdem ist die für die zwingend vorgeschriebenen systematischen Grenzkontrollen erforderliche technische Ausrüstung anzuschaffen. Es ist uns nicht möglich, in diesem Zeitpunkt genaue Angaben zu diesem personellen und finanziellen Mehraufwand zu machen. Sinnvoll wäre sicherlich, wenn sowohl die Aus- als auch die permanent anzubietenden Weiterbildungskurse gesamtschweizerisch organisiert und durchgeführt würden.

Diesbezüglich ist u. E. vertieft die Möglichkeit einer entsprechenden Abgeltung durch den Bund abzuklären.

2. Massnahmen an den Binnengrenzen

2.1 Einführung des Schengener Informationssystems (SIS) sowie die verstärkte internationale, grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit

Von diesen beiden unerlässlichen Instrumenten erhoffen wir uns einen grossen Mehrwert. Allerdings werden sie zweifellos auch einen beträchtlichen Mehraufwand (Aus- und Weiterbildung) nach sich

ziehen. Auch dürfte die technische Aufrüstung bzw. Vernetzung mit dem SIS finanzielle Konsequenzen haben.

2.2 Durchführung Schleierfahndungen

2.2.1 Als Gegenmassnahme zur Aufhebung der systematischen Personenkontrollen beim Grenzübertritt (statische Kontrollen am stets selben Ort) können verdachts- und ereignisunabhängige Fahndungen hinter der Landesgrenze oder im Inland durchgeführt werden (sogenannte Schleierfahndung). Dabei handelt es sich um gezielte lagebildabhängige Kontrollen auf wichtigen Verkehrsachsen oder anderen neuralgischen Punkten. Das SDÜ regelt die Schleierfahndung nicht. Vielmehr bestimmt ausschliesslich das nationale Recht, unter welchen Voraussetzungen und auf welche Weise es zulässig ist, solch dynamische Kontrollen durchzuführen.

Im Kanton Solothurn erachten wir die Durchführung solch verdachtsunabhängiger Kontrollen gestützt auf § 34 des Gesetzes über die Kantonspolizei als zulässig. Diesbezüglich besteht demnach keine Notwendigkeit, das geltende Gesetz anzupassen.

Trotz des Wegfalls der systematischen Grenzkontrollen soll die Sicherheit in unserem Kanton weiterhin gewährleistet sein. Aus diesem Grund dürften vermehrt solche Kontrollen durchzuführen sein. Die notwendige Intensivierung dürfte aus längerfristiger Perspektive (Jahre nach Inkrafttreten) Auswirkungen auf den Personalbestand haben (siehe nachfolgend).

2.2.2 Personalaufstockung infolge von Schleierfahndungen und Flugplatz Grenchen

Für diese beiden operativen Bereiche können hinsichtlich Personalaufstockung noch keine Angaben gemacht werden und dies auf folgendem Grund: Solange uns detaillierte Angaben über die neue Doktrin des Grenzwachkorps/GWK fehlen, können wir Auswirkungen auf unseren Kanton (ent- oder eher belastend?) nicht ermessen.

Es liegt die Aussage von Bundesbehörden vor, dass bei einer Annahme von Schengen/Dublin, der Personalkörper GWK nicht reduziert wird. Es ist daher durchaus möglich, dass das GWK seine durch den Wegfall der systematischen Kontrollen freigewordenen Ressourcen derart einsetzt, dass die grenznahen Kantone weniger Sicherheitsprobleme zu bewältigen haben. Zudem versprechen wir uns von den geplanten gemeinsamen Patrouillen mit dem GWK eine personelle Entlastung.

Durchaus möglich ist umgekehrt aber auch, dass frühere Aufgaben des GWK vermehrt durch die kantonalen Polizeikorps zu erfüllen sind. Es kann beispielsweise derzeit nicht beurteilt werden, wie stark auch südlich des Juras vermehrt Kontrollen durchgeführt werden müssen und wieviele zusätzliche Einsatzstunden die kriminalpolizeiliche Bearbeitung von Anhaltungen notwendig werden, welche vorher an der Grenze erfolgten. Hinzu kommt, dass engere Zusammenarbeit mit dem GWK zuerst noch definiert werden muss.

Sobald diese offenen Fragen konkreter beantwortet werden können, kann beurteilt werden, ob mit den neuen Aufgaben für uns tatsächlich Mehraufwändungen entstehen.

Grundsätzlich zeigt die Tendenz ohnehin – auch ohne Schengen/Dublin – auf eine dichtere sichtbare Präsenz, um jeweils möglichst rasch intervenieren zu können.

Aus diesem Grund werden wir mit dem heutigen Bestand an diese neuen Aufgaben herangehen und nach angemessener Zeit überprüfen und beurteilen, ob ein zusätzlicher Aufwand entstanden ist und in welchem Ausmass. Mit einer rollenden Planung im Aufgaben- und Personalbereich versuchen wir, dem stetig zunehmenden Konkretisierungsgrad der Einsatzdoktrin des GWK und der Forderungen aus dem Abkommen Schengen/Dublin gerecht zu werden.

Speziell zum Flugplatz Grenchen können ebenfalls keine detaillierteren Angaben gemacht werden, weil uns keine Angaben über das Ausmass der erforderlichen technischen Aufrüstung und der allenfalls baulichen Anpassungen vorliegen.

2.3 Zeitrahmen

Bezüglich Zeithorizont halten wir fest, dass wir ab Januar 2006 mit den erforderlichen Umsetzungsarbeiten beginnen, sofern am voraussichtlichen Zeitplan der KKJPD (Inkrafttreten der Abkommen von Schengen und Dublin ca. 1.1.2007 und Inkraftsetzung des Schengen- Rechts ca. 1.1.2008) festgehalten wird.

Mit der erwähnten Überarbeitung der bestehenden Vereinbarung mit dem GWK werden wir bald beginnen. Ob auch das GWK Interesse an einer raschen Inkraftsetzung hat, können wir jedoch heute nicht mit Sicherheit beantworten.

2.4 Ueberarbeitung der bestehenden Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps I über die gegenseitige Zusammenarbeit.

Die Polizei Kanton Solothurn will die bestehende Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Grenzwachtkorps I über die gegenseitige Zusammenarbeit ohnehin überarbeiten, damit im Grenzgebiet neu gemeinsame Patrouillen von Grenzwächtern und Korpsangehörigen durchgeführt werden können. Diese Patrouillen könnten auch bei lageabhängigen mobilen Polizeikontrollen eingesetzt werden.

2.5 Waffen

Der Bericht der KdK über die Auswirkungen der beiden Abkommen auf die Kantone erwähnt erhebliche Auswirkungen im Bereich des Vollzugs der Waffengesetzgebung. Es zeichnet sich bereits heute klar ab, dass die aktuell mit aktuell einer Vollzeitstelle dotierte Stelle im Waffenbüro der Polizei Kanton Solothurn nicht ausreichen wird, um all diese zusätzlichen Aufgaben zuverlässig bearbeiten zu können. Eine entsprechende Personalaufstockung sowie die gründliche Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter sind unabdingbar. Im verwaltungspolizeilichen Bereich werden wir voraussichtlich eine zusätzliche Stelle im 100% Pensum schaffen. Wie gross der Anpassungsbedarf der kantonalen Verordnung über den Vollzug des eidgenössischen Waffenrechts vom 11. Mai 1999 (BGS 512.211) sein wird, können wir noch nicht abschätzen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.

Walter Straumann
Landammann

sig.

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber