

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
3003 Bern

17. Dezember 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Herstellung der Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei (Verordnungen [EU] 2019/817 und [EU] 2019/818) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 9. Oktober 2019 in oben genannter Angelegenheit und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gerne äussern wir uns wie folgt:

A. Zweck und Inhalt der EU-Interoperabilitätsverordnungen sowie Auswirkungen auf die Sicherheit in der Schweiz

Wir unterstützen den Zweck der beiden EU-Interoperabilitätsverordnungen, den Informationsaustausch der EU-Informationssysteme in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei zu verbessern. Das öffentliche Interesse an einer entsprechenden Optimierung ist unbestritten. Allerdings entstehen dadurch auch neue Datenschutzrisiken. Diese müssen im Auge behalten werden, die vorgesehenen Datenschutzvorgaben müssen konsequent umgesetzt werden.

Das geltende Recht erteilt den Grenzkontroll-, Migrations- und Strafverfolgungsbehörden die Zugriffsberechtigung auf verschiedene Informationssysteme der Europäischen Union. Bislang sind die verschiedenen Systeme technisch nicht miteinander verknüpft. Zur Überprüfung im konkreten Einzelfall hat die Behörde nach Massgabe ihrer Zugriffsrechte die Abfrage in jedem System einzeln vorzunehmen und gestützt auf die abgerufenen Informationen die angemessene Massnahme anzuordnen. Das Vorgehen ist ineffizient und gerade bei Gefahr in Verzug besteht das Risiko, eine Massnahme gestützt auf unvollständige Informationen anzuordnen.

Die vorgeschlagene Interoperabilität führt zur technischen Vernetzung der bestehenden EU-Informationssysteme. Der Zugriff erfolgt über ein gemeinsames Europäisches Suchportal (ESP). Die Behörde erhält mit einer Abfrage alle in den miteinander verknüpften Systemen vorhandenen Informationen. Behördliche Fehlentscheidungen aufgrund einer unvollständigen Sachverhaltsabklärung dürften dadurch vermieden werden. Auch die weiteren Massnahmen begrüessen wir (Schaffung eines gemeinsamen Dienstes zum Abgleich biometrischer Daten, eines gemeinsamen Speichers für Identitätsdaten von Drittstaatenangehörigen (CIR) sowie eines Detektors für Mehrfachidentitäten zur Bekämpfung von Identitätsbetrug).

Zum Ausgleich der weggefallenen systematischen Grenzkontrollen sieht das Schengen- Assoziierungsabkommen (SAA) verschiedene Massnahmen vor (insbesondere das Schengener-Informationssystem SIS). Die Interoperabilität und die weiteren Vorschläge stellen im Sinne zusätzlicher Kompensationsmassnahmen sachgerechte Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes dar. Im Rahmen der sicherheits- und richtspolizeilichen Aufgabenerfüllung zur Verhütung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten oder Terrorismus stellt das Abrufverfahren einen erheblichen Mehrwert dar. Die Optimierung des Informationsaustausches ist zur effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung der Behörden in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei nötig. Die einzelnen Massnahmen erachten wir als geeignet und angemessen, um Kontrollen an den Aussengrenzen effizienter auszugestalten, die irreguläre Migration gezielt zu bekämpfen und somit einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit im Schengen-Raum zu leisten. Die Rechte überprüfter Personen erachten wir als gewahrt.

Von der Umsetzung der EU- Interoperabilitätsverordnungen sind positive Auswirkungen auf die Sicherheit im Schengen-Raum und somit in der Schweiz zu erwarten.

B. Weitere Auswirkungen der Umsetzung der EU- Interoperabilitätsverordnungen

Für Bund und Kantone ist die Umsetzung der EU-Interoperabilitätsverordnungen mit finanziellem und personellem Aufwand verbunden. Aufgrund der Neuerungen der Interoperabilität ist mit Anpassungen verschiedener kantonaler Anwendungen zu rechnen. Insbesondere die Anbindung der Schweizer Systeme an das ESP macht technische Anpassungen bei den kantonalen Abfragesystemen nötig. Ein weiterer Anpassungsbedarf ist möglich, kann zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht genau benannt werden.

Auch die operationellen Prozesse sind anzupassen. Bei den Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen beispielsweise ist das ESP zwingend abzurufen, weshalb der Bundesrat mit einem entsprechend grösseren Aufwand der Grenzkontrollbehörden rechnet. An der Schengen-Aussengrenze am Flughafen Grenchen ist die Polizei Kanton Solothurn für die Durchführung der Grenzkontrollen verantwortlich. Die neu zugewiesenen Kontrollaufgaben werden bei der Polizei zu einem entsprechenden Mehraufwand führen. Da mehr Informationssysteme als früher gleichzeitig abgefragt werden, ist ausserdem - durchaus gewollt - die Chance auf einen Treffer grösser. Auch für die daraus resultierenden Folgeaufgaben ist in der Regel die Polizei zuständig. Der erläuternde Bericht geht von weiteren Prozessabläufen aus, die neu zu definieren und zu einem Mehraufwand der kantonalen Behörden führen werden. Aus verschiedenen Gründen sind momentan keine Schätzungen möglich.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir um eine frühzeitige Einbindung der Kantone in die technischen und operationellen Anpassungsarbeiten.

Wir weisen zudem darauf hin, dass auch den Datenschutzaufsichtsbehörden zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden und der Bund und die Kantone dafür zu sorgen haben, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden. Die Umsetzung der EU-Interoperabilitätsverordnungen hat auch in diesem Bereich finanzielle Auswirkungen.

C. Bemerkungen zum Projekt "Nationale Abfrageplattform NAP"

Gleichzeitig mit der Umsetzung der EU- Interoperabilitätsverordnungen soll die Interoperabilität der nationalen und kantonalen Polizeisysteme verbessert werden. Beim Projekt "Nationale Abfrageplattform NAP" handelt es sich um ein berechtigtes Anliegen der Konferenz der Kantonalen Polizeidirektoren (KKPKS), welches wir unterstützen. Die geltenden Zugriffsrechte der Behörden bleiben unverändert.

Auch die effiziente und zügige Umsetzung der NAP bedingt eine technisch und rechtlich enge Zusammenarbeit, sowohl der Kantone untereinander als auch mit dem Bund.

Abschliessend weisen wir auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf hin: Gemeinsam betriebene Plattformen und Abrufverfahren auf kantonale Systeme bedürfen einer Rechtsgrundlage im jeweiligen kantonalen Recht. Das gilt gleichermaßen für das ESP wie für die NAP. Ein entsprechender Koordinations- und Harmonisierungsbedarf erscheint offensichtlich. Für die angestrebte Verbesserung des Informationsaustausches stellen unterschiedliche rechtliche Regelungen ein erhebliches Risiko dar.

Aus diesen Gründen weist die KKPKS in ihrer Stellungnahme vom 6. November 2019 zur Übernahme und Umsetzung der beiden EU-Interoperabilitätsverordnungen, gerichtet an die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren der Schweiz (KKJPD), auf den Nutzen einer kantonal harmonisierten Rechtsgrundlage hin. Konkret beantragt die KKPKS, den Kantonen eine geeignete Mustervorlage für die kantonalen Gesetzesanpassungen zur Verfügung zu stellen. Zur spürbaren Optimierung des Informationsaustausches innerhalb der Schweiz und des Schengen-Raumes dürfte es sich dabei um eine unverzichtbare Voraussetzung handeln.

Gerne hoffen wir auf Berücksichtigung unserer Überlegungen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Fürst
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber