



13. November 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)

Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Durchführung der Vernehmlassung und Überblick über die Ergebnisse	3
2.1	Vorbemerkungen.....	3
2.2	Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse	4
2.2.1	Mehrwert für die Schweiz.....	5
2.2.2	Praktische Umsetzung	6
2.2.3	Deliktskatalog nach Anhang 4 BPI	6
2.2.4	Datenschutz.....	7
2.2.5	Kosten	8
2.2.6	Verschiedenes	8
3	Einsichtnahme	8
4	Verzeichnis der Eingaben	8



1 Ausgangslage

Am 6. Juli 2022 verabschiedete die Europäische Union (EU) die 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). Diese Verordnung wurde der Schweiz am 1. Juli 2022 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert.

Die Verordnung (EU) 2022/1190 sieht vor, dass Europol (Agentur der EU für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung) Informationen betreffend Drittstaatsangehörige, die der Beteiligung an terroristischen oder sonstigen schweren kriminellen Aktivitäten verdächtigt werden, an einen Schengen-Staat übermitteln und ihm vorschlagen kann, dass er im Interesse der Union eine Informationsausschreibung zu diesen Drittstaatsangehörigen im SIS vornimmt. 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 («Hit») 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 verdeckt einholt und dem ausschreibenden Staat sowie Europol übermittelt.

Die Verordnung (EU) 2022/1190 umfasst einerseits direkt anwendbare Bestimmungen, andererseits aber auch Bestimmungen, die im Landesrecht umzusetzen sind. Dies erfordert eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361).

2 Durchführung der Vernehmlassung und Überblick über die Ergebnisse

2.1 Vorbemerkungen

Gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben b und c des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG; SR 172.061) wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Diese dauerte vom 10. April 2024 bis zum 28. Juni 2024.

Dieser Bericht zu den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens weist aus, welche Bestimmungen positiv oder negativ aufgenommen wurden und ob Änderungsvorschläge eingebracht worden sind. Bei Vernehmlassungsteilnehmern, welche die Vorlage generell akzeptieren, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen akzeptieren, mit Ausnahme derjenigen, die sie ausdrücklich ablehnen. Bei Teilnehmern, welche die Vorlage generell ablehnen, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen ablehnen, mit Ausnahme derjenigen, die sie ausdrücklich akzeptieren.

Bei diesem Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Vernehmlassung. Das Verzeichnis der Eingaben findet sich in Ziffer 4. Für die Einzelheiten wird auf den Originalwortlaut der Stellungnahmen verwiesen¹.

¹ Die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer sind verfügbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2024 > EJPD



2.2 Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

Insgesamt sind **35** Stellungnahmen eingegangen, namentlich von den 26 Kantonen sowie von fünf politischen Parteien und vier weiteren interessierten Kreisen.

Drei Teilnehmer haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet (**SAV**, **GR** und **OW**).

AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SH, SZ, SO, SG, TI, TG, UR, VD, VS, ZG, KKJPD, Die Mitte und **FDP** unterstützen die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 ohne Vorbehalte.

JU und **SVSP** haben keine Anmerkungen zur Vorlage anzubringen.

ZH, KKPKS und **SP** begrüßen und/oder unterstützen die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 explizit, unter Vorbehalt der in den folgenden Kapiteln wiedergegebenen Bemerkungen.

Die **SVP** unterstützt die Vorlage, bringt aber gleichzeitig ihre grundsätzliche Ablehnung des Mechanismus der automatischen Übernahme von EU-Recht im Rahmen der Schengen-Assoziierung der Schweiz zum Ausdruck.

Die **PPS** lehnt die Änderungen des BPI in der vorgelegten Form ab, insbesondere die Nennung gewisser Delikte in Anhang 4 des Gesetzes.

FR, NE, VS, LU, KKJPD und **KKPKS** vertreten den Standpunkt, dass die Verordnung (EU) 2022/1190 die Sicherheit im Schengen-Raum erhöhen wird. Für **BE, VS, FR** und **NE** kommt die Vorlage somit auch der Schweiz und/oder den Kantonen zugute. **Die Mitte** und die **SP** heben die internationale Dimension der Kriminalität hervor; für sie ist die Vorlage ein Mittel, dieser Problematik zu begegnen. Die **FDP** weist auf die Bedeutung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit Europol hin.

VD und **VS** thematisieren die praktische Umsetzung der Vorlage und die zu erwartenden Verfahrensänderungen für die Polizistinnen und Polizisten an der Front. Die **KKPKS** äussert Klärungsbedarf hinsichtlich mehrerer Punkte, namentlich was die Umsetzung dieser Verfahrensänderung und den Einbezug der Kantone bei der Eingabe von Informationsausschreibungen im SIS durch die Schweiz anbelangt.

Mehrere Teilnehmer äussern sich zum Deliktskatalog nach Anhang 4 BPI. **ZH** ersucht darum, dass dieser mit den Deliktskatalogen in anderen Gesetzen deckungsgleich ausgestaltet wird, und bittet um Klärung hinsichtlich bestimmter aufgeführter Delikte. Die **SP** ist der Meinung, dass gewisse der im Katalog genannten Delikte für sich allein nicht als schwere Formen der Kriminalität oder Terrorismus einzuschätzen sind. Die **PPS** beantragt die Streichung mehrerer Delikte aus dem Katalog, die ihres Erachtens unverhältnismässig sind.

NW und **FDP** erwähnen das Thema Datenschutz. Beide sind der Auffassung, dass die Vorlage diesem Aspekt ausreichend Rechnung trägt.

Die **FDP** hält die Kosten der Vorlage für angemessen und gerechtfertigt.

Die **KKPKS** erwähnt explizit den Anschluss der Kantone an den Informationsaustauschkanal SIENA² von Europol.

² Secure Information Exchange Network Application



Die **SP** unterstützt die allfällige vorläufige Anwendung des Notenaustauschs betreffend die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190, um die Bearbeitung der Informationsausschreibungen anderer Schengen-Staaten bei einem Treffer in der Schweiz ohne Unterbruch zu garantieren.

2.2.1 Mehrwert für die Schweiz

BE begrüsst die gemäss Vorlage vorgesehene Eingabe von Informationsausschreibungen sowohl aus Sicht der Ermittlung als auch aus sicherheitspolizeilichen Gesichtspunkten und ist der Meinung, dass der Kanton von der Stärkung der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene und mit Europol profitieren wird. **FR, NE, VS, LU** und **KKPKS** sind der Auffassung, dass die Verordnung (EU) 2022/1190 die Sicherheit im Schengen-Raum erhöhen wird. Für **BE, VS, FR** und **NE** kommt dies auch der Schweiz und/oder den Kantonen zugute. **NW, SH** und **FDP** sehen die Vorlage als Entwicklung zur Stärkung der inneren Sicherheit und der internationalen Zusammenarbeit. **TI** ist überzeugt, dass die Vorlage fraglos die internationale Kooperation mit Europol im Hinblick auf eine wirksamere und gezieltere Bekämpfung von terroristischen Aktivitäten und sonstigen schweren Formen der Kriminalität stärken wird. **VD** sieht die Vorlage als positive Weiterentwicklung der internationalen Polizeikooperation in Richtung eines präziseren und professionelleren zwischenstaatlichen Austauschs. Laut der **KKJPD** wird mit dieser Vorlage eine Lücke im Informationsaustausch geschlossen, was die Sicherheit im Schengen-Raum erhöht.

LU begrüsst ausdrücklich, dass die Schweiz auf diese Weise gewisse Informationen erhalten wird, an die sie als Nicht-Europol-Mitgliedstaat ansonsten nicht ohne Weiteres gelangen würde. Die **SP** begrüsst zudem, dass Europol der Schweiz die Eingabe von Informationsausschreibungen im SIS vorschlagen kann, obwohl diese kein Mitgliedstaat von Europol ist.

GL unterstützt die Vorlage in der Überzeugung, dass damit der Informationsfluss insbesondere in Fällen von terroristischen Aktivitäten oder anderen schweren Formen von Kriminalität sichergestellt werden kann.

Die Mitte und die **SP** würdigen die internationale Dimension von Kriminalität und Terrorismus. Für **Die Mitte** ist die neue Kategorie der Informationsausschreibung im SIS ein weiteres Puzzle-Teil einer wirkungsvollen Kooperation der Polizeibehörden. **Die Mitte** ist überzeugt, dass das SIS einen wichtigen Beitrag zur inneren Sicherheit der Schweiz leistet. Die **SP** anerkennt die zentrale Bedeutung der von Drittstaaten und internationalen Organisationen erlangten Informationen für die Sicherheit im Schengen-Raum. Sie sieht die Vorlage als wichtigen Schritt, um den bestehenden Rechtsrahmen zu modernisieren und den Informationsaustausch innerhalb des Schengen-Raums zu vereinheitlichen.

Die **FDP** ist der Meinung, dass die Eingabe von Informationsausschreibungen eine bessere Überwachung und eine schnellere Reaktion angesichts potenzieller Gefahren in Zusammenhang mit schweren kriminellen oder terroristischen Aktivitäten ermöglichen wird, was zur öffentlichen Sicherheit und zur Vermeidung von grenzüberschreitender Kriminalität beitragen werde. Die **FDP** ist der Ansicht, dass die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene und mit Europol für den Austausch kritischer Informationen und die Koordination von Massnahmen gegen gemeinsame Bedrohungen entscheidend ist.



Die **SVP** begrüsst die Erfassung von Personen in Zusammenhang mit Terrorismus im SIS und die Bekanntgabe der entsprechenden Daten.

2.2.2 Praktische Umsetzung

Die Tatsache, dass jeder Staat, der einen Vorschlag für eine Informationsausschreibung von Europol erhält, die Informationen überprüfen muss und die Ausschreibung im SIS nur dann vornimmt, wenn er dies als erforderlich und gerechtfertigt beurteilt, wird nach Ansicht von **LU** die Datenqualität erhöhen.

VD weist darauf hin, dass es wichtig sein werde, in der Ausschreibung korrekt anzugeben, welche Massnahmen die oder der die Kontrolle durchführende Polizeiangehörige ergreifen muss. **VS** rechnet mit einer Änderung des Verfahrens für die Polizeikräfte an der Front. Auch die **KKPKS** erwähnt diesen Aspekt in ihrer Stellungnahme unter Hinweis auf gewisse in Artikel 37b der Verordnung (EU) 2022/1190 geregelte Elemente, namentlich den verdeckten Charakter der von der Polizistin oder vom Polizisten durchzuführenden Kontrollmassnahme. Die **KKPKS** betont, dass das anzuwendende Verfahren klar und einfach definiert werden müsse, zumal dessen Implementierung ihrer Ansicht nach eine Schulung jeder Polizistin und jedes Polizisten in der Schweiz notwendig machen dürfte. Die **KKPKS** fordert daher eine Konsultation der kantonalen Polizeibehörden zum Verfahren und zu den konkreten Modalitäten der Anwendung, die vom EJPD noch zu definieren sind, und damit verbunden eine zeitnahe und umfassende Kommunikation über die erarbeiteten Modalitäten sowie deren Einführungszeitpunkt.

Laut der **KKPKS** ist zudem zu klären, wie eine Informationsausschreibung im SIS gehandhabt würde, wenn ein Kanton oder mehrere Kantone ein Verfahren gegen die auszuschreibende Person führen. Schliesslich müsse mehr Klarheit bezüglich des konkreten Ablaufs der Analyse und Beurteilung der Daten, welche fedpol von Europol erhält, geschaffen werden. Diesbezüglich wirft die **KKPKS** die Frage auf, ob die Interessen der Kantone berücksichtigt und die kantonalen Polizeibehörden miteinbezogen werden. Abhängig davon, wie diese Fragen beantwortet werden, könnte den Kantonen gemäss **KKPKS** zusätzlicher Aufwand entstehen.

2.2.3 Deliktskatalog nach Anhang 4 BPI

SO begrüsst ausdrücklich die abschliessende Aufzählung der schweren Straftaten, bei denen die Informationsausschreibung zu Drittstaatsangehörigen zulässig sein soll.

ZH erachtet es als wesentlich, dass die Deliktskataloge in den jeweiligen Anhängen des BPI, des Schengen-Informationsaustausch-Gesetzes (SIaG; SR 362.2) und der N-SIS-Verordnung (SR 362.0) deckungsgleich ausgestaltet sind. **ZH** hält fest, dass der vorgelegte Katalog nach Anhang 4 BPI in Struktur, Begrifflichkeit und Inhalt vom bestehenden Katalog in Anhang 1b der N-SIS-Verordnung abweicht, obwohl beide auf dieselben Kriminalitätsformen wie im Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten ausgerichtet sind. **ZH** beantragt daher, dass die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden, um Deckungsgleichheit der Anhänge zu erreichen.



ZH ist ausserdem der Auffassung, dass im vorgeschlagenen Anhang 4 BPI Straftatbestände der Kriminalitätsform Sabotage (Brandstiftung; Sachbeschädigung; Herstellen von Sprengstoffen) fehlen, obwohl diese ein wesentliches Element im Bereich der Terrorverfolgung darstellen. **ZH** beantragt daher, dass geprüft wird, ob die vorgenannten Tatbestände anderen, im Katalog aufgeführten Delikten zugeordnet werden können. Zudem sei zu klären, ob der Tatbestand der Nötigung unter die Kriminalitätsform der Erpressung und Schutzgelderpressung subsumiert werden kann, was der Kanton begrüssen würde. Schliesslich beantragt **ZH**, in Anhang 4 Ziffer 27 BPI bei «Vergehen gemäss Heilmittelgesetz» (HMG; SR 812.21) «Verbrechen» zu ergänzen, da Artikel 86 Absätze 2 und 3 HMG auch Verbrechen umfasst.

Für die **SP** ist wichtig, dass die im Anhang 4 BPI aufgeführten Delikte im Zusammenhang mit der Begehung schwerer Formen von Kriminalität oder der Terrorismusbekämpfung beurteilt werden. Dies insbesondere deshalb, da Konstellationen denkbar seien, bei denen die im Anhang genannten Delikte nach Ansicht der **SP** für sich allein nicht als schwere Formen der Kriminalität oder Terrorismus einzuschätzen sind. Als Beispiel nennt sie die Ziffern 3 (Drogenhandel) und 6 (Schleuserkriminalität). Dementsprechend erwartet die **SP**, dass fedpol bei der Beurteilung, ob hinreichende Gründe zu der Annahme bestehen, dass die betreffende Person mit einer in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallende Straftat im Sinne von Anhang I der Verordnung (EU) 2016/794 assoziiert ist, jeweils eine Einzelfallprüfung vornimmt. Dabei soll fedpol berücksichtigen, dass die Informationsausschreibungen gemäss Vorlage den Zweck verfolgen, die Endnutzerinnen und Endnutzer des SIS über die mutmassliche Beteiligung der Drittstaatsangehörigen an terroristischen Straftaten oder an sonstigen schweren Straftaten zu unterrichten. Es könne nach Ansicht der **SP** zu einem stossenden Ergebnis führen, wenn bei einer Beteiligung an in den Ziffern 3 und 6 aufgeführten Delikten automatisch davon ausgegangen wird, dass es sich um schwere Formen von Kriminalität oder Terrorismus handelt.

Die **PPS** lehnt die Vorlage in der vorgelegten Form ab und äussert Bedenken, dass wie beim (ersten) Entwurf des Flugpassagierdatengesetzes (FPG) ein möglichst breiter Deliktskatalog vorgesehen werde, der wohl vor allem einer umfassenden Überwachung zudiene. Die **PPS** beurteilt die Nennung gewisser Delikte, wie Produktpiraterie (Ziff. 18) oder Erschleichen einer Leistung (Ziff. 15), neben gewissen anderen Delikten des Katalogs als unverhältnismässig. Die **PPS** hegt die Befürchtung, dass selbst bei einem geringfügigen Delikt wie Schwarzfahren sämtliche Daten über eine Person beschafft werden können, was nicht mit den Grundrechten vereinbar sei. Die **PPS** beantragt insbesondere die Streichung mehrerer Ziffern (oder Strafbestimmungen) in Anhang 4 BPI (Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Erschleichen einer Leistung, Nachahmung und Produktpiraterie, Computerkriminalität).

2.2.4 Datenschutz

Nach Ansicht von **NW** ist sicherzustellen, dass die Teilrevision des BPI mit der Bundesverfassung und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, im Einklang stehen.

Die **FDP** betont, dass der Schutz der Personendaten unbedingt zu garantieren sei. Sie ist diesbezüglich angesichts der in der Verordnung (EU) 2022/1190 vorgesehenen Bestimmungen, die für eine sichere und vertrauliche Bearbeitung der ausgetauschten Informationen notwendig seien, zuversichtlich.



2.2.5 Kosten

Die **FDP** hält die im erläuternden Bericht dargelegten Kosten in Höhe von CHF 150 000 für die Anpassung der bestehenden Systeme für angemessen und durch die Wichtigkeit der Vorlage gerechtfertigt. Obwohl diese Anpassungen eine Initialinvestition erfordern, sind sie nach Ansicht der **FDP** in Anbetracht des substanziellen Nutzens für die Sicherheit und die operative Effizienz berechtigt.

Die **SVP** nimmt zur Kenntnis, dass die Umsetzung der neuen Verordnung keine neuen Betriebskosten generieren, kein zusätzliches Personal erfordern und zudem den Kantonen keine neuen Kosten verursachen wird.

2.2.6 Verschiedenes

Die **KKPKS** wünscht den Anschluss der Kantone an die Anwendung SIENA im Sinne eines «passiven Leserechts». Ihrer Ansicht nach liessen sich dadurch für die kantonalen Polizeibehörden die Kommunikation und der Informationsfluss im internationalen Kontext optimieren.

Die **SP** betont, dass die Revision des BPI zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung (EU) 2022/1190 noch nicht in Kraft sein wird. Sie unterstützt daher die vorläufige Anwendung des Notenaustauschs betreffend die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190, wie in Artikel 7b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) vorgesehen, um die Bearbeitung der Informationsausschreibungen anderer Schengen-Staaten bei einem Treffer in der Schweiz zu garantieren.

3 Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 VIG sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer und nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat der Ergebnisbericht öffentlich zugänglich. Diese Unterlagen sind in elektronischer Form auf der Publikationsplattform des Bundesrechts einsehbar.³

4 Verzeichnis der Eingaben

Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU

³ www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2024 > EJPD > 2024/11



Staatskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU



Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici

Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro	Die Mitte Le Centre Il Centro
FDP, Die Liberalen PLR, Les Libéraux-Radicaux PLR, I Liberali Radicali	FDP PLR PLR
Schweizerische Volkspartei Union Démocratique du Centre Unione Democratica di Centro	SVP UDC UDC
Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero	SPS PSS PSS
Piratenpartei Schweiz Parti pirate suisse Partito pirata Svizzero	PPS PPS PPS

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Le cerchie interessate

Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	SAV UPS ASI
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	KKJPD CCDJP CDDJP
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz Conférence des Commandants des polices cantonales de Suisse Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali	KKPKS CCPCS CCPCS
Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs Société des Chefs des Polices des Villes de Suisse Società dei capi di polizia delle città svizzere	SVSP SCPVS SCPCS