



Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2020/493 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Ergebnisbericht zur Vernehmlassung

Bern, Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand der Vernehmlassung	3
2	Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens	3
3	Allgemeine Beurteilung	4
4	Bemerkungen zu Artikel 18a Absatz 3.....	5
5	Bemerkungen zum Zugriff für private Organisationen und zum Datenschutz.....	6
6	Bemerkungen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen für die Kantone.....	6
	Liste der Kantone, Parteien und Organisationen, die eine Vernehmlassungsantwort eingereicht haben	7

1 Gegenstand der Vernehmlassung

FADO ist ein Bildspeicherungssystem der EU für den Austausch von Informationen über Sicherheitsmerkmale und potenzielle Fälschungsmerkmale in echten und gefälschten Dokumenten zwischen den Schengen-Staaten. FADO wurde bis jetzt gestützt auf die Gemeinsame Massnahme 98/700/JI¹ betrieben und angewendet. Diese gehört allerdings nicht formell zum Schengen-Besitzstand und wurde von der Schweiz nie übernommen. Gleichwohl beteiligt sich die Schweiz de facto seit dem Jahre 2010 an FADO. Mit der neuen Verordnung (EU) 2020/493 wurde das FADO-System auf eine neue rechtliche Basis gestellt, die die bisherige Rechtsgrundlage ersetzt, und nun auch ausdrücklich als Schengen-Weiterentwicklung bezeichnet. Zudem soll die Verantwortung für den Betrieb des Systems vom Generalsekretariat des Rates der EU an die Agentur der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) übertragen werden.

Die Schweiz hat sich mit dem Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)² grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Das Europäische Parlament und der Rat der EU haben am 30. März 2020 die Verordnung (EU) 2020/493 verabschiedet. Die Schweiz hat den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung am 24. April 2020 unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen abgeschlossen. Die Frist für die Übernahme dieser EU-Verordnung endet am 23. März 2022. Innerhalb dieser Zeitspanne muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2020/493 sind grundsätzlich direkt anwendbar, enthalten aber gleichwohl einige Vorgaben zuhanden des nationalen Gesetzgebers. So ist die Schweiz insbesondere angehalten festzulegen, welche nationalen Behörden Zugriff auf das System FADO (False and Authentic Documents Online) erhalten und über welche Zugriffsrechte sie verfügen (Art. 4 Abs. 6 Verordnung (EU) 2020/493). Die Übernahme dieser EU-Verordnung erfordert entsprechende Anpassungen im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361).

2 Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens

Am 25. November 2020 beauftragte der Bundesrat das EJPD, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen zur ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte bis am 11. März 2021.

Zur Vorlage sind insgesamt 46 Rückmeldungen eingegangen. Neun Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme (**GR, OW, BGer, SAV, SIAA, Flughafen ZH, KID, SSK, SKG**). Die weiteren Rückmeldungen teilen sich wie folgt auf:

¹ Gemeinsame Massnahme 98/700/JI vom 3. Dezember 1998 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Errichtung eines Europäischen Bildspeicherungssystems (FADO), Fassung gemäss ABl. L 333 vom 9.12.1998, S. 4.

² SR 0.362.31

- Kantone: 23
- Parteien: 4
- Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und der Wirtschaft: 3
- Weitere interessierte Vereinigungen und Institutionen: 7

Beim vorliegenden Ergebnisbericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Zu den detaillierten Begründungen und den verschiedenen Einzelmeinungen der Vernehmlassungsteilnehmenden (nachfolgend: Teilnehmende) wird auf deren Originalstellungen verwiesen.

3 Allgemeine Beurteilung

Zustimmend:

36 Teilnehmende (23 Kantone: AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH; 4 Parteien: Die Mitte, FDP, SP, SVP; 9 Organisationen und Institutionen: BVGer, economiesuisse, KKJPD, SBB, SGV, SSV, SVZ, VSED, VKM) äussern sich grundsätzlich zustimmend. 14 dieser Teilnehmenden haben keine weiteren Bemerkungen anzubringen (**AG, AR, BS, FR, NW, SG, SH, SZ, TG, VS, ZH, FDP, BVGer, SVZ**).

Die Teilnehmenden, die der Vorlage im Grundsatz zustimmen, beurteilen den Zugriff auf aktuelle Informationen über Sicherheits- und Fälschungsmerkmale generell als notwendig, um Fälschungen von Ausweispapieren im Rahmen der täglichen Arbeit, sei es bei den Polizeibehörden, im Bereich der Einwohnerdienste, des Zivilstandswesens oder etwa auch der Arbeitsmarktkontrolle zu erkennen. Ein zeitnahe und unkomplizierter Informationsaustausch über echte und gefälschte Dokumente diene der effizienten Erfüllung der verschiedenen Aufgaben. Einige Vernehmlassungsteilnehmende halten aber auch fest, dass ein Augenmerk auf die praktische Anwendung zu legen ist: So sei es wichtig, dass die entsprechenden Dokumente in allen unterstützten Sprachen verfügbar sind (**LU**). Für die effiziente und richtige Anwendung von FADO sei zudem erforderlich, dass die Nutzerinnen und Nutzer - beispielsweise mittels eines Schulungstools - eine adäquate Ausbildung für die Nutzung des Systems erhalten und den zugriffsberechtigten Behörden eine sachgerechte Gebrauchsanleitung in der Anwendung von FADO zur Verfügung gestellt wird (**ZG**). Auch die **SVP** hält fest, der alleinige Zugang zum System stelle noch keine Bekämpfung der Kriminalität dar; vorhanden sein müsse auch die Kenntnis über die notwendigen Abläufe einer praxisorientierten Überprüfung der Echtheit von Dokumenten.

Die Bemerkungen, die im Weiteren gemacht werden, fokussieren im Wesentlichen auf die zugriffsberechtigten Behörden gemäss Artikel 18a Absatz 3 BPI, auf die Einführung einer neuen vierten Zugriffsebene für private Organisationen auf das FADO-System, den Datenschutz sowie die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone (vgl. die nachfolgenden Ziffern und die Originalstellungen).

Ablehnend:

AsyLex lehnt die Vorlage als einzige Teilnehmerin ab. Kritisiert wird die Übernahme der Verwaltung des FADO-Systems durch Frontex, da diese Institution unter dem Verdacht möglicher Grundrechtsverletzungen und rechtswidrigen Verhaltens stehe. Ebenso werden Bedenken bezüglich der neuen Zugriffsrechte für Dritte (beispielsweise internationale Organisationen oder private Unternehmen wie Flugverkehrsunternehmen) auf FADO geäussert. Zwar sei der Zugriff bloss beschränkter Natur, jedoch könnten unter diese neue Zugriffsstufe diverse weitere Organisationen subsumiert werden, was aus Datenschutzgründen als äusserst kritisch zu beurteilen sei. Es wird gefordert, dass die datenschutzrechtlichen Vorgaben und Grundsätze strikt

eingehalten werden und dass durch die Verknüpfungen kein Missbrauch entsteht. Ergänzend wird festgehalten, dass die Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen in Sachen Datenschutz eine nicht hinnehmbare Grundrechtsverletzung (insbesondere von Artikel 8 der Bundesverfassung) darstelle.

4 Bemerkungen zu Artikel 18a Absatz 3

AI hält fest, aus datenschutzrechtlichen Überlegungen würden die in Art. 18a Abs. 3 BPI genannten Zugriffseinschränkung auf Behörden begrüsst. Im Kanton Appenzell I.Rh. werde auf der Stufe der Gemeinden kein Zugriff auf das System FADO benötigt.

Aus Sicht von **BL**, **VD** erscheint die in Artikel 18a Absatz 2 und 3 BPI vorgesehene Einschränkung der Zugriffsberechtigung auf Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten nicht sachgerecht. Es sollte ganz allgemein der Zugriff auf die Daten des Systems über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) ermöglicht werden, womit einzelfallweise erfasste Personendaten auch eingeschlossen wären (Formulierungsvorschlag für den Einleitungssatz von Absatz 3: «Zugriff auf das System über gefälschte und echte Dokumente (FADO) haben»). Zudem ersucht **BL**, es sei zu prüfen, ob wegen der Gerichtszuständigkeit für die Anordnung von Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen, der Zugriff den «Justiz- und Sicherheitsbehörden von Bund und Kantonen» zu gewähren sei. **VD** wiederum unterstreicht die Wichtigkeit des Zugriffs auf FADO für die kantonalen Verkehrsämter. **GE**, **SBB** sprechen sich dafür aus, dass die Transportpolizei ebenfalls Zugriff auf das FADO-System erhält. Wenn dies wegen des Stands der Arbeit auf Ebene der EU in Bezug auf den Zugriff von Dritten noch nicht möglich wäre, wird beantragt, dass die Transportpolizei später im Rahmen der Verordnung gemäss Art. 18a Abs. 5 BPI berücksichtigt wird. **GE** unterstreicht zudem die Wichtigkeit des Zuganges auf das FADO-System für die Gemeindepolizeien des Kantons Genf. **GL** bemerkt, für Administrativmassnahmen seien nicht zwingend die kantonalen Strassenverkehrsämter zuständig und beantragt folgende Anpassung des Absatzes 3 Buchstabe j: «die kantonalen Strassenverkehrsämter und die für Administrativmassnahmen zuständigen Behörden zur Wahrung ihrer Aufgaben im Bereich der Zulassung zum Strassenverkehr und Administrativmassnahmen». **LU** schlägt vor, dass in Artikel 18a Absatz 3 BPI nicht nur definiert wird, welche Behörde Zugriff zum System FADO erhält, sondern auch verschiedene Klassen von Behörden gebildet werden, denen ein unterschiedlich umfangreicher Zugriff auf die Daten im FADO erlaubt wird. **UR** hält fest, das Einreise- und Bewilligungsverfahren laufe im Kanton Uri zentralisiert über die Migrationsbehörde. Die Gemeinden seien zuständig für das Anmeldeprozedere und würden in der Folge der kantonalen Behörde die Mutationsmeldung sowie die Kopien der ID-Dokumente (Reisepass/Identitätskarte) zustellen. Es sei vor diesem Hintergrund zu prüfen, ob der Zugriff auf das FADO-System auf die Gemeinden ausgeweitet werden solle. **ZG** weist darauf hin, in Art. 18a Abs. 3 Bst. c BPI werde der Zugriff auf FADO im Zusammenhang mit Bürgerrecht lediglich den Migrationsbehörden zugesprochen. Es sei jedoch auch für die kantonalen Einbürgerungsbehörden ausserhalb des Migrationsbereichs sehr nützlich, auf FADO zugreifen zu können. Es wird beantragt, eine entsprechende gesetzliche Grundlage in Art. 18a Abs. 3 BPI zu schaffen.

SSV begrüsst, dass der Zugriff für die Einwohnerkontrollen und die Zivilstandsämter explizit vorgesehen ist. **SGV**, **VSED** begrüssen, dass explizit die Einwohnerdienste aufgeführt werden. Als erste Amtsstellen, gerade auch beim Zuzug von ausländischen Personen, würden sie einen grossen Beitrag zur Prüfung und Erkennung von gefälschten Dokumenten leisten. **VSED** wünscht eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen fedpol und den Einwohnerdiensten.

5 Bemerkungen zum Zugriff für private Organisationen und zum Datenschutz

GE hält fest, die Sicherheit der Daten im FADO-System sei sicherzustellen. **TI** hinterfragt kritisch die Einführung einer vierten Ebene mit einem – wenn auch beschränkten - Zugang für Private zu möglichen sensiblen Informationen.

Die Mitte beantragt, dass sich der Bundesrat bei der Europäischen Kommission und in seiner eigenen Umsetzung dafür einsetzt, dass die Erweiterung um eine neue, vierte Zugriffsstufe für weitere Stellen der EU, Drittstaaten, internationale Organisationen und Privatinstitutionen restriktiv gehandhabt und das Prinzip «Kenntnis nur wenn nötig» durchgehend befolgt wird.

Die **SP** fordert, dass sich der Bundesrat dafür einsetzt, dass die Informationen des FADO-Systems unter keinen Umständen in die falschen Hände geraten können. Hier sei insbesondere abzuklären, welche Stelle über die Datensicherheit wacht und wie sichergestellt wird, dass keine Daten zweckentfremdet werden. Die **SP** steht einem begrenzten Zugriffsrecht für Privatinstitutionen äusserst kritisch gegenüber. Diesbezüglich wird der Bundesrat aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass Zugriffsrechte an Privatinstitutionen nur dann übertragen werden, wenn es für den Betrieb des FADO-Systems absolut notwendig ist. Ausserdem sei klarzustellen, wie sichergestellt wird, dass Privatinstitutionen die Daten nicht weitergeben. Schliesslich seien die Sanktionen zu erwähnen, welche bei Verletzung dieser Vorschriften drohen.

SSV erachtet die Einführung einer vierten Zugriffsebene für private Organisationen als sinnvoll, doch gelte es klare Regelungen zu treffen, um Missbräuche insbesondere ausserhalb staatlicher Organisationen zu verhindern.

AsyLex fordert, dass die datenschutzrechtlichen Vorgaben und Grundsätze strikt eingehalten werden und dass durch die Verknüpfungen kein Missbrauch entsteht.

6 Bemerkungen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen für die Kantone

NE, SO, TI, VKM gehen davon aus, dass keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf Kantone zu erwarten sind. **BE, KKJPD** beantragen, es sei vertiefter zu prüfen, ob technische Auswirkungen auf die Kantone zukommen werden. Eine abschliessende Einschätzung zu den finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone könne derzeit nicht ausreichend vorgenommen werden. Aus heutiger Sicht sei nicht ausgeschlossen, dass die Vorlage technische Auswirkungen auf die Anpassung der Informatikinfrastruktur in den Kantonen – und damit auch finanzielle – Folgen aufweist, deren Höhe derzeit nicht bestimmbar erscheint. Schliesslich sollten künftig alle Polizistinnen und Polizisten Zugriff auf das FADO haben.

economiesuisse erwartet vom Bundesrat eine möglichst effiziente und kostengünstige Umsetzung der Vorlage.

Liste der Kantone, Parteien und Organisationen, die eine Vernehmlassungsantwort eingereicht haben

(unter Angabe der im Text verwendeten Abkürzungen)

KANTONE

AG	Regierungsrat Aargau
AI	Regierungsrat Appenzell Innerrhoden
AR	Standeskommission Appenzell Ausserrhoden
BE	Regierungsrat Bern
BL	Regierungsrat Basel-Landschaft
BS	Regierungsrat Basel-Stadt
FR	Regierungsrat Freiburg
GE	Regierungsrat Genf
GL	Regierungsrat Glarus
GR	Regierungsrat Graubünden
LU	Regierungsrat Luzern
NE	Regierungsrat Neuenburg
OW	Regierungsrat Obwalden
SG	Regierungsrat St. Gallen
SH	Regierungsrat Schaffhausen
SO	Regierungsrat Solothurn
SZ	Regierungsrat Schwyz
TG	Regierungsrat Thurgau
TI	Regierungsrat Tessin
UR	Regierungsrat Uri
VS	Regierungsrat Wallis
ZG	Regierungsrat Zug
ZH	Regierungsrat Zürich

IN DER BUNDESVERSAMMLUNG VERTRETENE POLITISCHE PARTEIEN

Die Mitte	Die Mitte
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER GEMEINDEN, STÄDTE UND BERGGEBIETE

SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband

GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT

Economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband

DIE GERICHTE DER SCHWEIZER EIDGENOSSENSCHAFT

BGer	Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht

ÜBRIGE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN

AsyL	AsyLex
Flughafen ZH	Flughafen Zürich AG
KID	Konferenz der städtischen und kantonalen Integrationsdelegierten
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SKG	Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
SVZ	Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen
SIAA	Swiss International Airport Association
VSED	Verband der Schweizerischen Einwohnerdienste
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden