

Nächste Ausfahrt: Prüm

Die Prümer Beschlüsse als nützliches Instrument zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in der Schweiz?

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Patrick Zehner**
aus Münster-Geschinen VS
Ensingerstrasse 16a
3006 Bern

Bern, 31.10.2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Vorwort

Vom luxemburgischen Ort Schengen bis in die deutsche Kleinstadt Prüm in der Eifel sind es mit dem Auto knapp 1 Stunde und 30 Minuten. Die Schweiz befindet sich seit nun knapp sechs Jahren auf derselben Reiseroute. Seit dem 12. Dezember 2008 ist die Schweiz nämlich Mitglied des Schengen-Raums. Seither beobachtet das Bundesamt für Polizei (fedpol) auch die so genannten Prümer Zusammenarbeit der EU. Nach Jahren der eingehenden Analyse befindet sich die Schweiz hinsichtlich Prüm an einer Weggabelung: Soll die Schweiz die Ausfahrt nach Prüm nehmen, oder nicht?

Die vorliegende Arbeit will Auskunft darüber geben, inwiefern die Prümer Zusammenarbeit für die Schweiz von Nutzen sein kann. Das Resultat der Arbeit soll die Bemühungen von fedpol unterstützen, eine Assoziierung der Schweiz an die Prümer Beschlüsse anzustreben und - so wertneutral wie dies für einen direkt Involvierten möglich ist - Chancen und Risiken einer entsprechenden Assoziierung für die Schweiz aufzeigen. Überdies will die vorliegende Arbeit die Erfahrungen unserer Nachbarstaaten Österreich, Deutschland und Frankreich für den weiteren Fortgang des Projekts in der Schweiz nutzbar machen.

Ich danke ganz herzlich Herrn Reinhard Schmid vom Bundeskriminalamt des Bundesministeriums für Inneres in Österreich, Herrn Antony Leplingard von der Police Technique et Scientifique des französischen Innenministeriums, Frau Catharina Müller und Herr Michael Hurth vom Bundeskriminalamt in Wiesbaden und Herrn Detlef Marek vom Kraftfahrbundesamt in Flensburg. Sie haben mir die notwendigen Inputs gegeben und zugelassen, dass die Schweiz von ihren Erfahrungen profitieren kann.

Ein besonderer Dank gilt meinen Mitarbeitenden vom Fachbereich EU/Schengen. Vor allem Olivier Wuilloud, «Monsieur Prüm» bei fedpol, hat mit seinen Kontakten und seinem Wissen wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Diese Arbeit wäre aber ohne die grosse Unterstützung meiner Frau, Janine Heldner, niemals rechtzeitig fertig geworden. Ein grosses Merci, Janine!

Bern, im Oktober 2014

Patrick Zehner

Zusammenfassung

Die grenzüberschreitende Kriminalität und der Kriminaltourismus sind in den letzten Jahren vermehrt ins Zentrum des politischen Interesses gerückt. Von verschiedenen Seiten werden dafür vor allem die Schengen-Assoziierung der Schweiz und der Abbau der Kontrollen an den Landesgrenzen verantwortlich gemacht. Diese Sichtweise greift zu kurz: Die grenzüberschreitende Kriminalität kann nur durch eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden effektiv bekämpft werden. Deshalb hat sich der Bundesrat am 3. September 2014 entschieden, die Polizeikooperation mit der EU weiter zu verstärken und sich an die Prüm-Beschlüsse zu assoziieren. Die Prüm-Beschlüsse der EU sehen zur Bekämpfung der Kriminalität und des Terrorismus insbesondere einen automatisierten Abgleich von DNA-Profilen, daktyloskopischen Daten und einen Direktzugriff auf die Fahrzeug- und Halterdaten vor. Diese Art der Polizeikooperation hat nach Ansicht verschiedener Experten einige Erfolge gezeitigt. Für viele Polizeibehörden ist Prüm in der Zwischenzeit zu einem Routineinstrument in ihrer täglichen Arbeit geworden.

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, ob eine Assoziierung der Schweiz an die Prüm-Beschlüsse grundsätzlich für die Schweiz von Nutzen sein kann. Zur Beantwortung dieser Frage wird eine ex-ante Evaluation durchgeführt. Diese ex-ante-Analyse basiert auf einem Wirkungsmodell, welches die Ziele, Massnahmen und die angestrebten Wirkungen einer Prüm-Assoziierung für die Politik-Adressaten und die Gesellschaft in der Schweiz aufzeigen soll. Die Güte des Wirkungsmodells wird anhand der Kriterien der empirischen Evidenz und der inneren sowie äusseren Kohärenz geprüft.

Basierend auf demselben Wirkungsmodell werden zudem die Erfahrungen der Prüm-Staaten Österreich, Deutschland und Frankreich aufgezeigt. Ihr Erfahrungswissen wurde mittels eines Fragebogens bei Experten der Innenministerien der drei Staaten erhoben. Mit diesem Fragebogen wird erhoben, welchen Output Prüm in den drei Staaten gehabt hat; welche Erfahrungen die Politikadressaten bei ihrer täglichen Arbeit gemacht haben und, wie Prüm auf der Ebene der Politik und der Bevölkerung eingeschätzt wird. Diese Erfahrungen lassen Rückschlüsse auf die Umsetzung der Prüm-Beschlüsse in der Schweiz zu.

Die Arbeit kommt zum Schluss, dass Prüm-Assoziierung der Schweiz nutzbringend für die Kriminalitätsbekämpfung in der Schweiz wäre. Die Polizeizusammenarbeit liesse sich durch den automatisierten DNA-Profil- und Fingerabdruckaustausch sowie die den Direktzugriff auf die Fahrzeug und Halterdaten beschleunigen. Ausserdem können die beim Abgleich realisierten Treffer zu zielgerichteten Ermittlungen führen und zu deren schnelleren Abschluss. Gerade bei Ermittlungen zu Vermögensdelikten kann Prüm zu Ermittlungserfolgen führen. Damit Prüm in der Schweiz erfolgreich umgesetzt werden kann, schlägt die vorliegende Arbeit abschliessend spezifische Empfehlungen für fedpol vor.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
Anhangverzeichnis	VII
1 Einleitung	8
2 Gegenstand, Methodik und Aufbau der Arbeit	9
2.1 Forschungsfragen.....	9
2.2 Methodik.....	10
2.3 Aufbau der Arbeit	10
3 Die Prümer Beschlüsse.....	11
3.1 Entstehungsgeschichte und Abgrenzung zum Prümer Vertrag	11
3.2 Ziele und Funktionsweise der Prümer Beschlüsse	13
3.3 Stand der Umsetzung der Prümer Beschlüsse	14
3.4 Die Schweiz und die Prümer Beschlüsse.....	15
3.5 Auswirkungen einer allfälligen Prüm-Assoziierung für die Schweiz.....	15
4 Prospektive Evaluation des Politikkonzepts Prüm	17
4.1 Entwicklung des Wirkungsmodells Prüm.....	18
4.1.1 Gesellschaftliches Problem.....	18
4.1.2 Intendierte Ziele einer Prüm-Assoziierung.....	21
4.1.3 Vorgesehene Massnahmen.....	21
4.1.4 Intendierter Output / Instrumente	22
4.1.5 Intendierter Outcome / Verhaltensänderung der Politik-Adressaten	22
4.1.6 Intendierter Impact / Gesamtheit der Auswirkungen.....	23
4.1.7 Grafische Darstellung des Wirkungsmodells	23
4.2 Evaluierung des Wirkungsmodells	23
4.2.1 Empirische Evidenz	24
4.2.2 Innere Kohärenz.....	25
4.2.3 Äussere Kohärenz	29
5 Evaluation der Auswirkungen von Prüm in Österreich, Deutschland und Frankreich	31
5.1 Analyse des Behördenarrangements in Österreich, Deutschland und Frankreich.....	31

5.2	Analyse des Outputs von Prüm in Österreich, Deutschland und Frankreich.....	33
5.3	Analyse des Outcomes von Prüm in Österreich, Deutschland und Frankreich	35
5.4	Analyse des Impacts von Prüm in Österreich, Deutschland und Frankreich.....	38
6	Rückschlüsse aus den Erfahrungen und Einschätzung des Nutzens für die Schweiz	38
6.1	Rückschlüsse für die Umsetzung der Prümer Beschlüsse in der Schweiz.....	38
6.2	Nutzen für die Kriminalitätsbekämpfung in der Schweiz.....	39
7	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	40
	Literaturverzeichnis	VIII
	Anhang	XVI
	Anhang 1: Fragebogen über die Umsetzung und Erfahrungen von Prüm in Deutschland, Österreich und Frankreich	XVI
	Anhang 2: Questionnaire sur la mise en œuvre de la coopération Prüm et sur les expériences acquises dans ce cadre en Allemagne, en Autriche et en France.....	XVIII
	Anhang 3: Übersicht über die verwendeten Zahlen und Materialien	XX
	Selbständigkeitserklärung.....	XXVIII
	Über den Autor	XXIX

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Aufklärungsquoten in der Schweiz, 2009-2013	20
Abbildung 2: Wirkungsmodell Prüm	23
Abbildung 3: Entwicklung der Fingerabdruck-Identifikationen in der Schweiz, 2009-2013 ..	26
Abbildung 4: Entwicklung der DNA-Identifikationen in der Schweiz, 2009-2013.....	27
Abbildung 5: DNA-Treffer pro Deliktsfeld in Österreich, 2007-2012	34
Abbildung 6: Entwicklung der Aufklärungsquote in Österreich, 2007-2012	36
Abbildung 7: Entwicklung der Aufklärungsquote in Deutschland, 2007-2013	37

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der EU
AFIS	Automatisiertes Fingerabdruckidentifizierungssystem
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BKA	Bundeskriminalamt in Deutschland
BPI	Bundesgesetz über polizeiliche Informationssysteme
.BK	Bundeskriminalamt in Österreich
CODIS	Combined DNA Index System
DANN	Desoxyribonukleinsäure
DSG	Datenschutzgesetz
Eucaris	European Car and driving license Information System
Eurojust	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUROSUR	Europäisches Grenzüberwachungssystem
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FNAEG	Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussen- grenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GWK	Schweizer Grenzwachtkorps
INTERPOL	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
JI	Rat der EU-Justiz- und Innenminister
KBA	Kraftfahrbundesamt in Deutschland
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und – direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
MOFIS	Motorfahrzeuginformationssystem
PTS	Police Technique et Scientifique in Frankreich
SIRENE	Supplementary Information REquest at the National Entry
SIS (II)	Schengener Informationssystem (der zweiten Generation)
SR	Systematische Sammlung
StGB	Strafgesetzbuch
SVG	Strassenverkehrsgesetz

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Fragebogen über die Umsetzung und Erfahrungen von Prüm in Deutschland, Österreich und Frankreich	XVI
Anhang 2: Questionnaire sur la mise en œuvre de la coopération Prüm et sur les expériences acquises dans ce cadre en Allemagne, en Autriche et en France	XVIII
Anhang 3: Übersicht über die verwendeten Zahlen und Materialien.....	XX

1 Einleitung

Die Schweiz ist seit dem 12. Dezember 2008 Teil des Schengen-Raums. Die Teilnahme ist nicht unumstritten. Schengen habe die Schweiz zu einem Hort der Unsicherheit gemacht, monieren die Kritiker¹. Die Schweiz sei in den letzten Jahren namentlich Zielland für unzählige so genannte Kriminaltouristen geworden (vgl. Interpellation 14.3131, Motion 11.3056, Interpellation 10.3964). Die Befürworter von Schengen verneinen einen direkten Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Kriminalität und der Einführung von Schengen. Sie verweisen auf einen wellenförmigen Verlauf der Kriminalitätsrate, auf den Umstand, dass vor Schengen in einzelnen Jahren mehr Straftaten gezählt wurden und auf wirtschaftliche Krisen oder Konflikte (vgl. z.B. Antwort des Bundesrates auf Motion 12.3126).

Schengen ist auch im Ausland nicht unumstritten. In verschiedenen EU-Staaten wurde denn auch eine noch weiter gehende polizeiliche Zusammenarbeit gefordert. 2005 haben sieben EU-Staaten in Prüm (D) ein Abkommen abgeschlossen, das die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten verbessern soll. Mit dem Beschluss 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität wurden grosse Teile des Prümer Vertrags² in den EU-Rechtsrahmen überführt. Der Beschluss enthält u.a. Bestimmungen zur automatisierten Übermittlung von DNA-Profilen, daktyloskopische Daten und Daten aus nationalen Fahrzeugregistern.

Auch für den Bundesrat³ ist klar, dass die grenzüberschreitende Kriminalität nur durch eine Vertiefung der bestehenden Polizeikooperation mit dem Ausland effektiv bekämpft werden kann. Damit rücken die Prümer Beschlüsse für die Schweiz ins Zentrum des Interesses. Der Bundesrat ist vom Nutzen von Prüm überzeugt. Er hat am 3. September 2014 angekündigt, mit der EU Verhandlungen aufnehmen zu wollen (Schweizer Bundesrat, 2014a).

Die vorliegende Arbeit möchte diese Bestrebungen unterstützen und mit wissenschaftlichen Argumenten untermauern. Zu Prüm besteht in der Schweiz eine Forschungslücke. Die einzige Arbeit über Prüm aus polizeilicher Sicht stammt von Bartenschlager (2008). Er kommt zum Schluss, dass eine Assoziation für die Schweiz erhebliche Auswirkungen hätte, aber aus polizeilicher Sicht anzustreben sei. Prüm gebe den Schweizer Strafverfolgungsbehörden Mittel in die Hand, die der globalisierten Welt und einem Raum mit immer weniger Grenzen Rechnung tragen. Die Arbeit ist jedoch bereits mehr als fünf Jahre alt und die ausgewiesenen Erfolge stützen sich auf eine sehr kurze Zeitspanne. Auch im deutschen Raum besteht nur eine überschaubare Literatur zum Prümer Vertrag und zu den Prümer Beschlüssen. Verschiedene Studien nähern sich der Prümer Zusammenarbeit aus rechtlicher und europapolitischer Sicht. Bei diesen steht eher die Kommentierung des Prümer Vertrags oder der Prümer Be-

¹ In der vorliegenden Arbeit wird der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

² Der Text des Prümer Vertrages ist zu finden in Bartenschlager (2008, 30-75).

³ vgl. z.B. Antwort des Bundesrates auf Motion 12.3126.

schlüsse im Vordergrund (vgl. Peters, 2008; Papayannis, 2008; Mutschler, 2010; Dübbers, 2011). Zudem wird die Prümer Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel der oft geäußerten Kritiken, namentlich des Datenschutzes und der Demokratietheorie beleuchtet (vgl. Peters, 2008; Papayannis, 2008; Pellengahr, 2012). Konkrete kriminalpolizeiliche Ergebnisse der Prümer Zusammenarbeit werden nur am Rande gestreift und beziehen sich – ähnlich wie Bartenschlager (2008) – auf einen frühen Zeitpunkt der Zusammenarbeit (vgl. Papayannis, 2008; Mutschler, 2010; Dübbers, 2011).

Die vorliegende Arbeit soll dabei helfen, diese Forschungslücke zu schliessen und der Praxis entscheidungs- und überzeugungsrelevante Argumente in die Hand geben.

2 Gegenstand, Methodik und Aufbau der Arbeit

2.1 Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit will evaluieren, ob eine Assoziierung der Schweiz an die Prümer Beschlüsse tatsächlich einen Beitrag zur besseren Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität⁴ und des Kriminaltourismus⁵ leisten kann. Die Arbeit geht zudem der Frage nach, ob mit dem automatisierten Abgleich von Fingerabdruck- und DNA-Profilen sowie mit einem direkten Zugang zu den Fahrzeug- und Halterdaten der Prümer Staaten grenzüberschreitenden Delikte und dem Kriminaltourismus effizienter und effektiver begegnet werden kann. Schliesslich sollen ausgehend von den Erfahrungen Österreichs, Deutschlands und Frankreichs bei der Umsetzung der Prümer Beschlüsse Rückschlüsse für die Umsetzung in der Schweiz gezogen werden.

Somit stehen folgende Forschungsfragen im Zentrum:

1. Können die Prümer Beschlüsse grundsätzlich einen Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Kriminaltourismus in der Schweiz leisten?
2. Lassen sich die von Prüm intendierten Ziele und Wirkungen mittels den automatisierten Abgleich von Fingerabdruck- und DNA-Profilen sowie mit einem direkten Zugang zu den Fahrzeug- und Halterdaten in Österreich, Deutschland und Frankreich feststellen?

⁴ Unter grenzüberschreitender Kriminalität werden vorliegend Straftaten verstanden, welche in irgendeiner Weise einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen. Dabei kann es sich zum einen um Straftaten handeln, bei denen die Tatbegehung in einem Land passiert, die Täterschaft aber nur in einem anderen Land ermittelt und/oder verfolgt werden kann. Zum anderen gibt es spezifische Straftaten, welche von ihrer Natur her beinahe nur grenzüberschreitend auftreten, etwa Drogenhandel und -schmuggel, Menschenhandel und -schmuggel.

⁵ Als Kriminaltourismus im Sinne der vorliegenden Arbeit werden Straftaten verstanden, welche von Personen begangen werden, die zur Begehung ihrer Tat in die Schweiz einreisen und danach wieder in ihr Ursprungsland zurückkehren bzw. für weitere Straftaten in andere Staaten weiterreisen (vgl. auch Bundesamt für Polizei, 2010, 13).

3. Welche Rückschlüsse lassen sich aus den Erfahrungen Österreichs, Deutschlands und Frankreichs für die Umsetzung der Prümer Beschlüsse in der Schweiz machen?

2.2 Methodik

Die vorliegende Arbeit stellt eine ex-ante Evaluation dar. Ex-ante Evaluationen bezwecken die Auswahl der bestmöglichen Bewältigung eines Problems, die optimale Ausgestaltung der entsprechenden Politik-Massnahme und die Bereitstellung gehaltvoller Informationen und Argumente für die Entscheidungsträger (Bussmann, 2009, 175). Kern einer solchen Evaluation ist eine Wirkungsanalyse, die auf einem theoretisch fundierten Wirkungsmodell abstützt. Dieses Wirkungsmodell stellt die Wirkungsweise einer öffentlichen Politik-Massnahme dar, zerlegt die Politik-Massnahme in ihre Bestandteile und ermöglicht somit die Aufstellung von Kriterien zur Bewertung der Massnahme (Sager & Hinterleitner, 2014, 3-4). Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage wird ein Wirkungsmodell zur Prümer Zusammenarbeit entwickelt und dessen empirische Evidenz sowie dessen innere und äussere Kohärenz überprüft. Auf der Basis dieses Wirkungsmodells werden sodann das Behördenarrangement, der Output, der Outcome und der Impact der Prümer Beschlüsse in Österreich, Deutschland und Frankreich analysiert. Diese Analyse soll die zweite Forschungsfrage beantworten. Abgeschlossen wird die Arbeit durch eine systematische Auflistung der Erfahrungen. Diese sollen Rückschlüsse auf die Schweiz erlauben (Forschungsfrage 3).

Die Beantwortung der ersten Forschungsfrage stützt sich vor allem auf die Dokumenten- und Literaturanalyse sowie die Heuristik. Zur Beantwortung der zweiten und dritten Forschungsfrage werden sowohl quantitative Daten als auch eine schriftliche Befragung mittels Fragebogen eingesetzt. Zu diesem Zweck wurde namhaften Experten aus den Innenministerien in Deutschland, Österreich und Frankreich, die sich mit der Umsetzung der Prümer Beschlüsse beschäftigen, ein Fragebogen zugestellt. Diese verfügen über die tägliche Umsetzungserfahrung der Prümer Beschlüsse.

2.3 Aufbau der Arbeit

In Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit werden die Prümer Beschlüsse der EU eingehend beleuchtet. Das Kapitel rekapituliert die Entstehungsgeschichte dieser Beschlüsse, legt die Funktionsweise der Prümer Zusammenarbeit dar und zeigt auf, welchen Umsetzungsstand Prüm in den EU-Staaten erreicht hat. Schliesslich wird kurz skizziert, inwiefern die Schweiz rechtlich und technisch bereit wäre für eine Prüm-Assoziierung.

Kapitel 4 beschäftigt sich mit der ersten Forschungsfrage: Kann Prüm überhaupt einen Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung in der Schweiz leisten? Anhand eines zu entwickelnden Wirkungsmodells werden die empirische Evidenz sowie die innere und äussere Kohärenz einer Prüm-Assoziierung der Schweiz untersucht.

In Kapitel 5 wird eine Evaluation des Behördenarrangements, des Outputs, des Outcomes und des Impacts der Prümer Zusammenarbeit aus Sicht von Experten aus Deutschland, Österreich und Frankreichs vorgenommen.

Schliesslich wird in Kapitel 6 die Assoziierung der Schweiz an die Prümer Beschlüsse vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse bewertet und in Kapitel 7 als Empfehlungen für fedpol formuliert.

3 Die Prümer Beschlüsse

3.1 Entstehungsgeschichte und Abgrenzung zum Prümer Vertrag

Am 27. Mai 2005 unterzeichneten die sieben EU-Mitgliedsstaaten Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Österreich⁶ in Prüm einen Vertrag «über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration». Herzstück dieses «Prümer Vertrages» sind Regelungen über einen automatisierten Austausch von DNA-Profilen⁷ und daktyloskopischen Daten⁸ sowie einen Direktzugriff auf die Fahrzeug- und Halterdatenbanken der anderen Mitgliedsstaaten (Bartenschlager, 2008, 6-8; Mutschler, 2010, 17; Dübbers, 2011, 2-4).

Mit der Verbesserung des Informationsaustauschs beschäftigen sich Bestimmungen, welche bei Grossveranstaltungen eine Übermittlung diverser personen- und nichtpersonenbezogener Informationen zur Gefahrenabwehr vorsehen (Mutschler, 2010, 121-122). Zur Abwehr des Terrorismus können sich die Prümer-Vertragsstaaten auf eigene Initiative hin Daten von Personen übermitteln, von denen man vermutet, terroristische Straftaten begehen zu wollen (Papayannis, 2008, 233-234; Mutschler, 2010, 123-127). Neben diesen Bestimmungen, die auf eine Intensivierung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs abzielen, enthält der Prümer Vertrag zusätzlich Normen zu Flugsicherheitsbegleitern («Air Marshalls»), Dokumentenberatern und zur gegenseitigen Unterstützung bei der Rückführung von Personen, deren Verbleib auf dem Territorium der EU-Staaten nicht erlaubt ist (Papayannis, 2008, 234-235; Dübbers, 2011, 5-6). Zudem ermöglicht der Prümer Vertrag gemeinsame Einsatzformen, wie gemischte Patrouillen und gemeinsam besetzte Kontroll-, Observations- und Auswertungsgruppen. Auf der Basis des Prümer Vertrages ist es den Mitgliedsstaaten auch erlaubt, bei einer konkreten und gegenwärtigen Gefahr die Grenze zu einem Nachbarland zu überschrei-

⁶ Der Prümer Vertrag steht nur EU-Mitgliedsstaaten offen (Mutschler, 2010, 202).

⁷ DNA enthält verschlüsselt alle Erbanlagen eines Menschen. DNA-Profile bestehen aus einem blossen Zahlen-code, weshalb sie aus Sicht des Datenschutzes ebenso unbedenklich wie Fingerabdrücke sind (Walder, 2006, 63).

⁸ Die Daktyloskopie nutzt die Tatsache, dass die so genannten Papillarlinien an Händen und Fingern bei jedem Mensch einmalig und unveränderbar sind. Unter daktyloskopischen Daten werden Finger-, Handflächen-, Fusssohlen- und Zehenunterseiten-Abdrücke subsummiert (Clages, 2004, 313-314).

ten und auf dessen Territorium tätig zu werden, ohne dass dieser vorher zustimmt (Papayannis, 2008, 235). Schliesslich enthält der Vertrag Regelungen zum Beistand bei Grossereignissen und Katastrophen und zur sonstigen polizeilichen Zusammenarbeit auf Ersuchen (Mutschler, 2010, 127-138).

Der Prümer Vertrag enthält ein eigenes Kapitel mit Vorschriften zum Datenschutz. Zum einen wird darin auf einschlägige Datenschutz-Abkommen verwiesen, welche gemeinhin als Minimalstandards im Datenschutz bezeichnet werden. So sind die Prüm-Mitgliedsstaaten verpflichtet, den Datenschutzanforderungen des «Übereinkommens des Europarates vom 28.01.1981 über den Schutz des Menschen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten» sowie dem Zusatzprotokoll vom 8.11.2001 zu entsprechen (Papayannis, 2008, 236; Mutschler, 2010, 160-162). Zum anderen enthalten die Prümer Beschlüsse eigene Bestimmungen zur Zweckbindung und Lösungsfrist, zur Begrenzung des Kreises der zur Verarbeitung der Daten berechtigten Stellen, zur Richtigkeit, Aktualität und Speicherungsfrist der Daten sowie zur Protokollierung (Mutschler, 2010, 165-171).

Der Prümer Vertrag wurde von den beteiligten Staaten schon bald als Quantensprung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit propagiert (Mutschler, 2010, 17; Dübbers, 2011, 8). Österreich und Deutschland wiesen schon bald nach Aufnahme des Datenaustauschs per Dezember 2006 auf die erzielten Ergebnisse hin: Der DNA-Abgleich habe allein in den ersten sechs Wochen in Österreich zu mehr als 1'400 Treffern mit deutschen Datensätzen und in Deutschland zu über 1'500 Treffern mit österreichischen Datensätzen geführt (Papayannis, 2008, 237; Marakovits, 2007, 45).

Die Prüm-Unterzeichnerstaaten zielten von Anfang an darauf ab, den Prümer Vertrag in den EU-Rechtsrahmen zu überführen (Dübbers, 2011, 3). So sollten spätestens drei Jahre nach dessen Inkrafttreten, d.h. 2010, die Auswirkungen des Prümer Vertrags evaluiert und entschieden werden, ob Bestimmungen in den Rechtsrahmen der Europäischen Union übernommen werden sollen (Pellengahr, 2012, 12). Aufgrund der erzielten Erfolge wurde der Ruf laut, diesen Vertrag rascher in den EU-Rechtsrahmen zu überführen. Der Rat der EU-Justiz- und Innenminister genehmigte am 23. Juni 2008 diese Überführung ins EU-Recht durch den Beschluss 2008/615/JI (Papayannis, 2008, 238). Mit dem Beschluss 2008/616/JI wurden die technischen Voraussetzungen in einem Durchführungsbeschluss bestimmt. Die EU-Mitgliedsstaaten erhielten Zeit bis zum Juni 2011, die Datenaustausch technisch und operativ umzusetzen (Mutschler, 2010, 66-69).

Die Prümer Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI enthalten nicht alle Bestimmungen des Prümer Vertrages. Die Kernelemente des Vertrages, die Massnahmen zum automatisierten Austausch von DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten und zum Online-Zugriff auf die Fahrzeug- und Halterdaten wurden übernommen; ebenso die Bestimmungen zum Informationsaustausch bei Grossveranstaltungen und zur Abwehr terroristischer Straftaten. Schliesslich wurden dieselben Datenschutznormen eingeführt (Pellengahr 2012, 12-14).

3.2 Ziele und Funktionsweise der Prümer Beschlüsse

Kernidee der Prümer Beschlüsse ist es, durch den automatisierten Austausch von DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten sowie mittels Direktzugriff auf die Fahrzeug- und Halterdaten der Mitgliedsstaaten einen erheblichen Anstieg und eine deutliche Beschleunigung des polizeilichen Datenaustauschs zu erreichen. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedsstaaten eine einzige, nationale DNA-Datenbank einrichten (Bartenschlager, 2008, 15-16; Mutschler, 2010, 71-72). In dieser Datenbank sind zum einen die pseudonymisierten⁹ DNA-Profile sowie eine zu diesem Profil gehörende Kennung vorhanden (Fundstellendatensätze), zum anderen separat die zu diesem DNA-Profil gehörenden personenbezogenen Daten abgelegt (Mutschler, 2010, 79). Die Mitgliedsstaaten erhalten Zugriff auf diese Fundstellendatensätze. Damit wird ausgeschlossen, dass dem anfragenden Staat bei einem Treffer irgendwelche personenbezogenen Informationen übermittelt werden. Dieser automatisierte Abgleich ist nur im Einzelfall und zwecks Aufklärung und Verfolgung von Straftaten möglich (Papayannis, 2008, 232). Die Rückmeldung an den anfragenden Staat erfolgt mittels eines «Hit-/No-Hit-Systems»: Ein Treffer (Hit) liegt dann vor, wenn das vom anfragenden Staat gesendete DNA-Profil mit einem DNA-Profil im anderen Staat übereinstimmt. Bei einer Übereinstimmung erhält der anfragende Staat eine Treffermeldung sowie die im anderen Staat vorliegenden Fundstellendatensätze übermittelt (Phase I). Damit kann der anfragende Staat bestimmen, ob das gesendete DNA-Profil zweifelsfrei mit demjenigen des anderen Staates übereinstimmt (Mutschler, 2010, 92). Erst wenn diese Übereinstimmung bestätigt ist, kann der anfragende Staat mittels Amts- oder Rechtshilfe beim anderen Staat die Herausgabe und Übermittlung der zum DNA-Profil gehörenden personenbezogenen Daten ersuchen. Durch diese Erkenntnisse können die Polizeibehörden des anfragenden Staates gezielt ein Amts- oder Rechtshilfegesuch an den Partnerstaat stellen (Phase II) (Mutschler, 2010, 94).

Neben diesem Austausch im Einzelfall können die Mitgliedsstaaten ihre offenen Spuren mit allen DNA-Profilen der Fundstellendatensätze der anderen Prüm-Staaten abgleichen («Massenabgleich»). Auch dieser automatisierte Abgleich ist nur zur Aufklärung und Verfolgung von Straftaten möglich und nicht zur Verhinderung von Straftaten. Der automatisierte Abgleich erfolgt ebenfalls in einem «Hit-/No-Hit-Verfahren». Dieser muss im nationalen Recht des anfragenden Staates vorgesehen sein (Mutschler, 2010, 92-93).

Bei den daktyloskopischen Daten verfolgen die Prümer Beschlüsse eine ähnliche Stossrichtung. Die Mitgliedsstaaten haben die Verpflichtung, eine einzige Datenbank aufzubauen, in welcher daktyloskopischen Daten gespeichert sind. Zu diesen Fundstellendatensätzen müssen die Mitgliedsstaaten einander einen automatisierten Zugriff gewähren. Die Mitgliedsstaaten können dann prüfen, ob ein bestimmter Fingerabdruck in der Datenbank eines oder mehrerer anderer Mitgliedsstaaten vorhanden ist. Ein automatisierter Abgleich erfolgt nur im Einzelfall.

⁹ Bei der Pseudonymisierung werden alle Daten, die Rückschlüsse auf eine konkrete Person zulassen, durch neutrale Angaben (Pseudonym, etwa eine mehrstellige Buchstaben- oder Zahlenkombination) ersetzt, um die Identifizierung eines Betroffenen auszuschliessen oder wesentlich zu erschweren (Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, 2011, 16).

Ein Massenabgleich ist nicht vorgesehen. Eine Abfrage ist - im Gegensatz zum DNA-Bereich - zusätzlich zur Verhinderung von Straftaten zulässig. Ergibt der Abgleich einen Treffer auf einen Fundstellendatensatz in einem anderen Mitgliedsstaat, wird ihm dies als Treffer angezeigt. Der abfragende Staat erhält zudem in derselben Rückantwort den entsprechenden Fundstellendatensatz (Phase I). Die Verifikation¹⁰ nimmt ein Fingerabdruck-Experte des anfragenden Staates vor. Erst wenn ein Hit bestätigt ist, kann der anfragende Staat mittels Amts- oder Rechtshilfesuch um die Übermittlung der personenbezogenen Daten bitten (Phase II) (Mutschler, 2010, 108-113).

Schliesslich bestimmen die Prümer Beschlüsse, dass die Mitgliedsstaaten gegenseitig einen direkten Zugriff auf ihre Fahrzeug- und Halterdatenbanken erhalten. Die Durchführung dieses Datenaustauschs macht ein Netzwerk notwendig. Da mit dem «Europäischen Fahrzeug- und Führerschein-Informationssystem» (Eucaris) bereits ein solches Netzwerk verschiedener europäischer Fahrzeugregisterbehörden bestand, lag dessen Nutzung für die Prümer Beschlüsse nahe (Mutschler, 2010, 116-120). Der Abruf der Fahrzeug- und Halterdaten kann zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten erfolgen, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit sowie zur Verfolgung von Verstössen, welche im abfragenden Staat in die Zuständigkeit der Gerichte oder Staatsanwaltschaften fallen. Innerhalb der EU herrscht Einigkeit, dass bei letztgenanntem gerade Ordnungswidrigkeiten (etwa Verkehrsbussen) gemeint sind (Pellengahr, 2012, 83-84). Da es sich bei Ordnungswidrigkeiten um ein Massengeschäft handelt und dieses die Kapazität des Datenaustausch-Systems negativ beeinflussen könnte, stehen aber die Verfolgung und Verhinderung von Straftaten sowie die Gefahrenabwehr im Vordergrund (Zehner, 2009, 679). Zu beachten ist, dass die direkte Abfrage nur unter Verwendung einer vollständigen Fahrzeugidentifizierungsnummer (FIN) oder eines vollständigen Kennzeichens erfolgen kann (Bartenschlager, 2008, 22).

3.3 Stand der Umsetzung der Prümer Beschlüsse

Die Prümer Beschlüsse sehen vor, dass alle Prüm-Staaten die operationelle Umsetzung des Datenaustausches bis Juni 2011 abgeschlossen haben sollten. Dieses Vorhaben wurde nicht erreicht. Die Umsetzung stellte verschiedene EU-Staaten vor eine Reihe administrativer, technischer und insbesondere finanzielle Herausforderungen. Die EU-Kommission gewährt den säumigen EU-Staaten denn auch eine Fristerstreckung bis Dezember 2014. Ab diesem Zeitpunkt kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten (Europäische Kommission, 2012, 5-6).

Per 27. Juni 2014 haben 20 von 28 EU-Staaten mit mindestens einem anderen EU-Mitgliedsstaat DNA-Profile ausgetauscht. Noch keinen operativen Datenaustausch in diesem Bereich haben Belgien, Dänemark, Griechenland, Kroatien, Irland, Italien, Portugal und Grossbritannien (Europäischer Rat, 2014, 17). Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Austausch

¹⁰ Bei den Fingerabdrücken bedarf es jeweils einer gesonderten Verifikation durch einen Fingerabdruck-Experten. Diese soll endgültig und zweifelsfrei bestätigen, dass der abgefragte Fingerabdruck mit demjenigen des anderen Vertragsstaates übereinstimmt (Mutschler, 2010, 108-113).

daktyloskopischer Daten. Hier haben 17 Staaten den Datenaustausch gestartet (Europäischer Rat, 2014, 22). Beim Austausch von Registerdaten sind schliesslich ebenfalls 17 EU-Staaten dabei (Europäischer Rat, 2014, 26). Überhaupt keinen Datenaustausch in allen Kategorien hatten bis 27. Juni 2014 Grossbritannien, Italien, Irland, das jüngste EU-Mitglied Kroatien, Griechenland und Portugal.

Am besten in den Prümer Datenverbund integriert ist Österreich, welches per 27. Juni 2014 im DNA-Bereich 18 Verbindungen aufwies, bei den daktyloskopischen Daten mit 16 und bei den Fahrzeugregistern mit 15 Staaten verbunden war. Danach folgen die Niederlande (18/8/15), Spanien (13/12/15) und Deutschland (12/12/15).

Auch Norwegen und Island - beides wie die Schweiz Schengen-assozierte Staaten - haben sich mittels eines Assoziierungsabkommens an der Prümer Zusammenarbeit beteiligt (Mutschler, 2010, 69).

3.4 Die Schweiz und die Prümer Beschlüsse

Bereits 2007 regte Österreich an, dass sich die Schweiz an dieser Zusammenarbeit beteiligen solle. Deutschland äusserte sich auf Experten- wie auf politischer Stufe ebenfalls positiv zu einer Einbindung der Schweiz (Schmid, 2008, 57). Die Schweiz zeigte sich offiziell interessiert, ohne aber eine entsprechende definitive politische Entscheidung zu treffen: Man wolle zuerst die strukturellen, finanziellen und personellen Konsequenzen eingehend prüfen. Am 3. September 2014 hat der Bundesrat nun sein Interesse an Verhandlungen geäussert und bis Ende 2014 ein entsprechendes Verhandlungsmandat bei den Kantonen und den Aussenpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte in Konsultation gegeben (Schweizer Bundesrat 2014a).

3.5 Auswirkungen einer allfälligen Prüm-Assoziierung für die Schweiz

Eine Assoziierung der Schweiz an die Prümer Beschlüsse hätte sowohl strukturelle wie personelle und finanzielle Auswirkungen. Zum einen müsste die Schweiz eine einzige zentrale Datenbank für daktyloskopische Daten, DNA-Profile und Fahrzeug- und Halterdaten einrichten (Bartenschlager, 2008, 19). Diese müssten bei den DNA-Profilen und daktyloskopischer Daten garantieren, dass ein Zugriff auf die so genannten Fundstellendatensätze möglich wäre, und alle personenbezogenen Daten in einem separierten Teil dieser Datenbanken hinterlegt wären. Diese Datenbanken sind vorhanden: Seit 1984 existiert ein nationales System für daktyloskopische Daten: das AFIS. Dieses wird derzeit erneuert (Bundesamt für Polizei, 2014a, 105). Die Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten (SR 361.3) sieht in Art. 7 bzw. Art. 12 vor, dass die oben genannten Daten separiert sind. Art. 354 des Strafgesetzbuches (SR 311) bestimmt, dass fedpol erkennungsdienstliche Daten speichern kann, die von Behörden der Kantone, des Bundes und des Auslandes bei Strafverfolgungen oder bei Erfüllung anderer gesetzlicher Aufgaben erhoben und ihm übermittelt worden sind. Diese Daten können zur Identifizierung einer gesuchten oder unbekanntenen Person miteinander verglichen werden. Die Ermöglichung eines automatisierten Abgleichs müsste jedoch mittels

Anpassung im bestehenden Artikel 354 des Strafgesetzbuches ermöglicht werden. Weitere Änderungen im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme (SR 361) sind wahrscheinlich.

Betreffend DNA-Profile existiert in der Schweiz eine entsprechende zentrale, nationale Datenbank: das CODIS, wobei die personenbezogenen Daten von den DNA-Profilen physisch getrennt sind. Die Möglichkeit zu einem Massenabgleich von DNA-Profilen mit dem Ausland ist heute im Schweizer DNA-Profilgesetz (SR 363) nicht vorgesehen. Der automatisierte Abgleich von DNA-Profilen, aber auch die Möglichkeit eines Massenabgleichs ziehen voraussichtlich eine Anpassung des DNA-Profilgesetzes nach sich (Bartenschlager, 2008, 20).

Bei den Fahrzeug- und Halterdaten verfügt die Schweiz über das so genannte Motorfahrzeuginformationssystem (MOFIS). Diese Datenbank dient u.a. zur Identifikation des Halters und zur Fahndung. Darüber hinaus enthält es Informationen zu den zugelassenen Fahrzeugen (vgl. Art. 104a Strassenverkehrsgesetz, SR 741.01). Das Bundesamt für Strassen, ASTRA, welches das MOFIS führt, ist ebenfalls in die Eucaris-Kooperation eingebunden.

In den Bereichen Daktyloskopie und DNA müsste zudem eine nationale Kontaktstelle geschaffen bzw. benannt werden, welche einen Zugriff auf die Fundstellendatensätze der anderen Mitgliedsstaaten erhält. Diese Funktion käme den AFIS DNA Services bei fedpol zu. Sie führen bereits jetzt im Auftrag der anfragenden Polizeibehörden einen Abgleich von DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten mit den entsprechenden Datenbanken AFIS und CODIS durch. Auch bei den Fahrzeug- und Halterdaten müsste eine solche Stelle benannt werden und wäre wohl beim ASTRA anzusiedeln (Bartenschlager, 2008, 22). Die Benennung dieser Kontaktstellen müsste durch die Aufnahme eines neuen Artikels 355h des Strafgesetzbuches bzw. einer Anpassung des Artikels 104a des Strassenverkehrsgesetzes formalisiert werden.

Beim Datenschutz wird von den Prümer Beschlüssen die Einhaltung eines Mindeststandards gefordert. Die Schweiz erfüllt diese heute bereits grundsätzlich. Zum einen hat sie das oben erwähnte Europaratsübereinkommen von 1981 ratifiziert (SR 0.235.1), ebenso wie die Empfehlung Nr. R (87) vom 17.09.1987 und das Zusatzprotokoll vom 8.11.2001 (SR 0.235.11). Im Schweizer Datenschutzgesetz (SR 235.1) befinden sich bereits hinreichende Regelungen zur Zweckbindung und Löschungsfrist, zur Richtigkeit, Aktualität und Speicherdauer der Daten und zur Protokollierung. Allerdings müssen im Datenschutzgesetz kleinere gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden (vgl. Bartenschlager, 2008, 25).

Die finanziellen und personellen Konsequenzen hängen weitgehend davon ab, wie die Prümer Beschlüsse umgesetzt werden. Die finanziellen Investitionen bei fedpol und ASTRA sind beträchtlich und liegen in Millionenhöhe. Besonders ins Gewicht fallen die Personalkosten. Mehr als ein Dutzend Personen müssten eingestellt werden, welche zum einen die Verifikation der Fingerabdruck-Treffer sicherstellen sowie zum anderen einen raschen internationalen Schriftverkehr garantieren (Bundesamt für Polizei, 2014e, 8).

Bartenschlager (2008, 20-21) verweist darauf, dass mit einem Treffer die Ermittlungsarbeit erst beginnt. Der mutmassliche Täter muss ausfindig gemacht, allenfalls mittels internationaler Rechtshilfe befragt und den Opfern gegenübergestellt werden, etc. Ein im Ausland gefasster Täter muss in die Schweiz ausgeliefert werden. Zudem sind neben den DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten noch weitere Beweise zu beschaffen. Diese zusätzlichen Ermittlungsarbeiten werden aufgrund der kantonalen Polizeihoheit bei den kantonalen Ermittlungseinheiten anfallen. Dies dürfte eine personelle Verstärkung der Ermittlungsdienste in den Kantonen bedingen. Über diese Kostenfolgen sind derzeit keine Schätzungen verfügbar.

Die Schweiz ist in vielen Bereichen bereits für eine Prüm-Umsetzung gerüstet. Im Gegensatz zu anderen Staaten müsste die Schweiz keine neuen zentralen Datenbanken schaffen. Die bestehenden Datenbanken AFIS und CODIS stellen zudem die Trennung von personenbezogenen Informationen und den daktyloskopischen Daten bzw. DNA-Profilen sicher. Technisch müsste die Vernetzung der Datenbanken AFIS, CODIS, MOFIS mit den Datenbanken der anderen Prüm-Staaten vorgenommen werden. Die erwartete Zunahme der Anfragen und Abklärungen bei ausländischen Ersuchen müsste durch einen abgestimmten internen Prozess bei fedpol und beim ASTRA sowie mit den nötigen personellen und finanziellen Ressourcen aufgefangen werden. Schliesslich wären kleinere Änderungen an den bestehenden Rechtsgrundlagen in der Schweiz vorzunehmen.

4 Prospektive Evaluation des Politikkonzepts Prüm

Eine Assoziierung der Schweiz an die Prümer Beschlüsse hätte einige Auswirkungen. Gerade aufgrund der erwarteten Kosten ist die Frage berechtigt, ob die angestrebte Politik-Massnahme «Assoziierung an die Prümer Beschlüsse» überhaupt den behaupteten Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Kriminaltourismus leisten kann.

Im Vordergrund der vorliegenden Arbeit steht die Evaluation des Politikkonzeptes einer Prüm-Assoziierung der Schweiz. Ausgangspunkt eines Politikkonzeptes ist jeweils ein Problem, welches als gesellschaftlich relevant angesehen wird. Das Politikkonzept strukturiert das politische Programm zur Lösung eines gesellschaftlichen Problems systematisch. Das Politikkonzept mündet schliesslich in die Rechtsetzung oder in andere Formen staatlichen Handelns. Ein gutes Politikkonzept kann dem politischen Programm zum Erfolg verhelfen (Ledermann & Sager, 2009, 8).

Das Politikkonzept fusst auf einem Wirkungsmodell. Dieses äussert sich prospektiv über die voraussehbaren Wirkungen einer öffentlichen Politik, oft aus der Perspektive der gesetzgebenden Behörden (Bussmann, 2009, 177-178). Das Wirkungsmodell enthält implizite oder explizite Hypothesen über das zu erwartende Verhältnis zwischen politischem Programm und anvisiertem Zweck. Es stellt eine Beziehung zwischen einer staatlichen Intervention einerseits und der potentiellen Reaktion von Politik-Adressaten andererseits her. Ein Wirkungsmodell enthält also Arbeitshypothesen, welche der Planung und Implementation eines Programmes oder Politik-Konzeptes zugrunde liegen (Rieder, 2007, 277-278). Es enthält insbesondere Annahmen über das problemverursachende Wirkungsgefüge (Kausalhypothese) sowie eine An-

nahme darüber, mit welchen Politik-Massnahmen dieses Problem angegangen werden kann (Interventionshypothese). Die Kausalhypothese gibt dabei Auskunft darüber, wer oder was für einen politisch als untragbar bezeichneten Zustand verantwortlich ist. Sie führt dementsprechend direkt zu den mit einer Politik-Massnahme anzusprechenden Politikadressaten. Die Interventionshypothese hingegen gibt darüber Auskunft, wie das zu lösende Problem mittels staatlicher Politik-Massnahmen beseitigt und auf welche Weise auf das problemverursachende Wirkungsfüge eingewirkt werden kann (Knoepfel & Bussmann, 1997, 79-80). Die Formulierung eines Wirkungsmodells als Grundlage für eine Evaluation stellt somit ein nützliches Instrument dar, welches erlaubt, Hypothesen über die erwarteten Zusammenhänge einer staatlichen Politik zu formulieren (Rieder, 2007, 288).

4.1 Entwicklung des Wirkungsmodells Prüm

Ein Wirkungsmodell muss Auskunft darüber geben, welches Problem mit einer staatlichen Massnahme angegangen wird, welche Ziele das Politikkonzept verfolgt und mit welchen Massnahmen (Knoepfel & Bussmann, 1997, 79). Das Wirkungsmodell soll zudem ex-ante zeigen, welchen Output die Politikmassnahme generiert, welche Verhaltensänderungen bei den Politik-Adressaten angestrebt wird (Outcome) und welchen Beitrag die Politikmassnahme zur Lösung des gesellschaftlichen Problems leisten will (Impact). Eine ex-ante Evaluation gibt über die Qualität der Konzeption einer Politik-Massnahme Auskunft und prüft, ob die Politik so angelegt ist, dass sie überhaupt zielwirksam ist (Balthasar, 2000, 17).

Im Folgenden wird das Wirkungsmodell einer Assoziierung der Schweiz an die Prümer Beschlüsse entwickelt und grafisch dargestellt.

4.1.1 Gesellschaftliches Problem

«Der *Kriminaltourismus* verursacht in unserem Land nicht nur wirtschaftlichen Schaden, auch das *Sicherheitsgefühl* der Bevölkerung wird negativ beeinflusst. Vor allem in Grenzregionen ist die Verunsicherung gross» (Interpellation 14.3747). Die parlamentarischen Vorstösse zum Thema Kriminaltourismus und *grenzüberschreitende Kriminalität* sind zahlreich¹¹.

Insgesamt ist die Entwicklung der Kriminalität in der Schweiz seit 2009 relativ stabil, mit einer leicht zunehmenden Tendenz. Zugenommen haben in den vergangenen fünf Jahren aber die Vermögensdelikte (Bundesamt für Statistik, 2014: 62). Gemäss Bundesamt für Polizei (2014a, 15) wurden diese Vermögensdelikte besonders durch mobile, gut organisierte Gruppen aus Ost- und Südosteuropa sowie Personen aus dem Maghreb begangen. Die hochprofessionellen Gruppen halten sich jeweils nur für kurze Zeit in der Schweiz auf, gehen arbeitsteilig vor, begehen Straftaten in wechselnder Zusammensetzung und treten zunehmend gewaltbereit auf.

¹¹ vgl. Interpellation 14.3131, Motion 11.3056, Interpellation 10.3964, etc.

Gemäss fedpol (2014a, 15) nimmt die Bedeutung aus dem Ausland eingereister Krimineller für die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz weiter zu. Dies belegten Zahlen aus der Verurteilungsstatistik¹². Die Kriminaltouristen sind praktisch in der ganzen Schweiz aktiv; am stärksten betroffen sind die Grenzregionen und grösseren Städte. Konstant geblieben ist in den letzten Jahren die Herkunft dieser kriminellen Gruppierungen. Sie kommen hauptsächlich aus Rumänien, Bulgarien, den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion. Auch die Deliktsfelder haben sich in den vergangenen Jahren kaum gewandelt. Den Kriminaltouristen werden serienmässig Einbruchsdiebstähle, Raubüberfälle sowie Laden- und Trickdiebstähle, Fahrzeugdiebstähle, und Manipulation von Geldautomaten vorgeworfen (Bundesamt für Polizei, 2014a, 15; Bundesamt für Polizei, 2013, 15; Bundesamt für Polizei, 2011, 12-13). Diese Tätergruppierungen verüben praktisch in der ganzen Schweiz serienmässig Einbrüche in Wohn- und Geschäftsräume. Die Täter operieren v.a. aus dem nahen Ausland (Bundesamt für Polizei, 2013, 15). Die Logistikstützpunkte dieser Gruppen sind oft über die ganze Schweiz verteilt oder im grenznahen Ausland (Bundesamt für Polizei, 2012, 12-13).

Eine Messlatte für die Arbeit der Polizei ist die Aufklärungsquote der polizeilichen Kriminalstatistik¹³. Diese variiert sehr stark nach Deliktsgebiet. Bei Tötungsdelikten liegt die Quote jeweils bei ca. 90%. Bei den Vermögensstraftaten liegen die Aufklärungsraten zum Teil drastisch darunter¹⁴. Dieser Umstand zeigt sich vor allem bei den Delikten der grenzüberschreitenden Kriminalität bzw. des Kriminaltourismus (z.B. Drogenhandel und -schmuggel, Menschenhandel, Diebstahl, Einbruchdiebstahl, Fahrzeugdiebstahl, Raub).

Während beim Drogenhandel und -schmuggel bei beinahe allen angezeigten Straftaten mindestens ein Urheber eines Deliktes identifiziert werden konnte, geschieht dies bei einem Raub nur bei jeder dritten Anzeige. Bei den Einbruchdiebstählen und Diebstählen können nur zwischen 12 und 18% der angezeigten Straftaten aufgeklärt werden. Eine sehr geringe Aufklärungsquote haben schliesslich die Fahrzeugdiebstähle. Diese Quoten sind seit der erstmaligen Erhebung der Polizeilichen Kriminalstatistik 2009 nahezu konstant (vgl. Abb. 1).

¹² Im Jahr 2012 verfügten 41,5 Prozent der Verurteilten, die wegen Vermögensdelikten vor Gericht standen, weder über eine Niederlassungsbewilligung noch über eine Aufenthaltserlaubnis (Bundesamt für Polizei, 2014, 15).

¹³ Eine Straftat gilt dann als aufgeklärt, wenn nach polizeilichem Ermessen wenigstens eine Person als Urheber dieser Straftat festgestellt werden kann (Bundesamt für Statistik, 2010, 59).

¹⁴ Dies ist zum einen auf die Schwerpunktsetzung der ermittelnden Polizeibehörden zurückzuführen, zum anderen hängt dies mit den Umständen der Straftaten zusammen. Bei den Straftaten gegen Leib und Leben oder gegen die sexuelle Unversehrtheit liegen die Quoten jeweils sehr hoch, da sich Opfer und Beschuldigte oftmals kennen (vgl. Bundesamt für Statistik, 2013, 7).

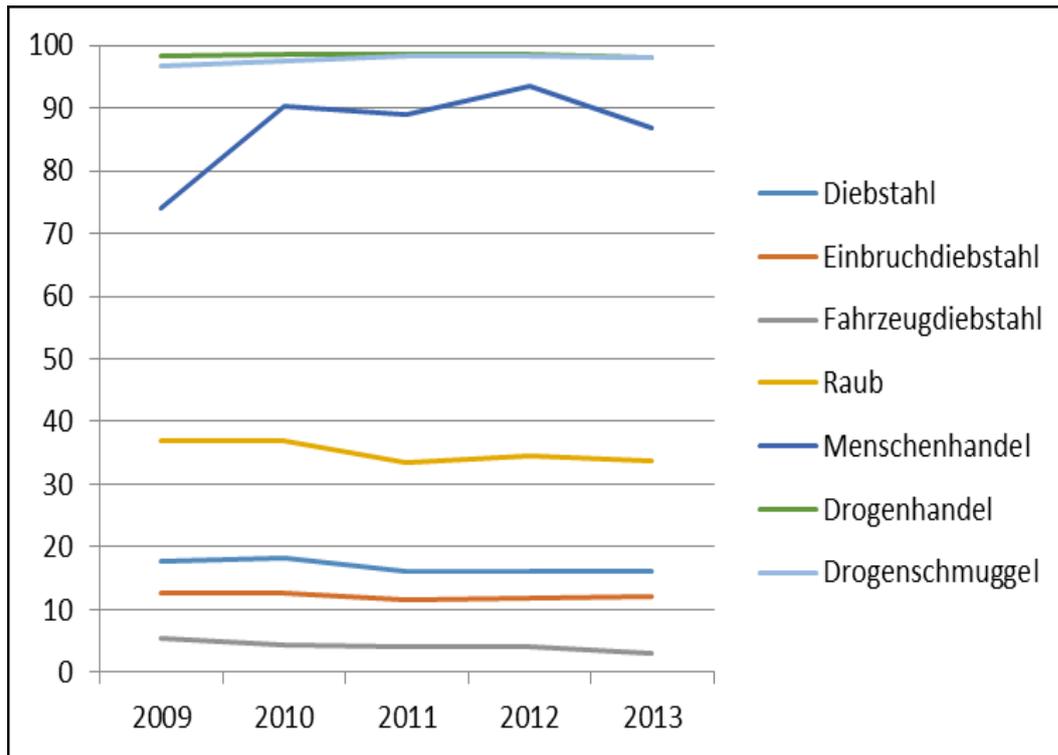


Abbildung 1: Entwicklung der Aufklärungsquoten in der Schweiz, 2009-2013

Quelle: eigene Darstellung, Bundesamt für Statistik (2010-2014): Polizeiliche Kriminalstatistik 2009-2013, Angaben in Prozent.

Die geringe Aufklärungsquote bei Vermögensdelikten beeinflusst die gesamte Kriminalitätsstatistik markant. Die Vermögensstraftaten machen nämlich rund 60% aller verzeigten Straftaten aus (Bundesamt für Statistik, 2014, 62).

Fedpol (2014, 15) verweist darauf, dass der Kriminaltourismus nebst den schweren Gewaltdelikten das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung massgeblich beeinflusst. Das allgemeine Sicherheitsempfinden der Schweizer Bevölkerung wird regelmässig durch die ETH Zürich erhoben. Dieses verharrt seit 2007 mit geringen Schwankungen jeweils auf hohem Niveau. 2014 fühlten sich 90% der Schweizer Bevölkerung sicher, wobei sich 32% «sehr» bzw. 58% «eher» sicher fühlen. Diese Einschätzungen sind seit 2007 sehr konstant. Sorgen bereitet der Schweizer Bevölkerung aber die Bedrohung durch Verbrechen und Kriminalität (Tresch & Wenger, 2014, 18-19).

Grenzüberschreitende Kriminalität und der Kriminalitätstourismus sind in der Tat ein gesellschaftliches Problem. Die Bedeutung der reisenden und mobilen Täter hat in den letzten Jahren zugenommen. Diese Mobilität und die generell geringen Aufklärungsquoten bei den Delikten der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Kriminalitätstourismus stellen für die Strafverfolgungsbehörden eine grosse Herausforderung dar. Diese Delikte haben einen Einfluss auf das Sicherheitsgefühl der Schweizer Bevölkerung. Der zunehmende politische Druck, gegen diese Phänomene Massnahmen zu ergreifen, stellt die bisherigen Massnahmen, namentlich die Schengen-Assoziierung der Schweiz, in Frage.

4.1.2 Intendierte Ziele einer Prüm-Assoziierung

Die Prümer Zusammenarbeit wurde aus dem Anliegen geboren, die grenzüberschreitende Kriminalität besser zu bekämpfen. Auch der Bundesrat möchte mit einer Assoziierung an die Prümer Beschlüsse diese Form der Kriminalität effektiver bekämpfen (Schweizer Bundesrat, 2014a). Im besonderen Fokus stehen dabei der Kriminaltourismus und insbesondere die Anzahl der Wohnhauseinbrüche und Diebstähle. Die *Aufklärungsquote*, die gerade bei den Delikten des Kriminaltourismus sehr tief ist, soll *erhöht* werden. Der Bundesrat will den Polizeibehörden zu diesem Zweck die nötigen Instrumente geben, um diese Straftaten effizienter aufklären und verhindern zu können. Effizienter heisst in diesem Zusammenhang, dass die Ermittlungen der Polizeibehörden zum einen rascher von statten gehen können und *rascher abgeschlossen*, d.h. an die Staatsanwaltschaften und Gerichte zur Anklage und Beurteilung übergeben werden können. Prüm soll zu einer erheblichen Beschleunigung der bisherigen Verfahren und Ermittlungen führen (vgl. Erwägung 11, Prümer Beschluss 2008/615/JI). Hierzu sollen die Polizeibehörden schneller und einfacher an die benötigten Informationen aus dem Ausland gelangen. Für eine wirksame internationale Zusammenarbeit müssen rasch und effizient genaue Informationen ausgetauscht werden können (vgl. Erwägung 8, Prümer Beschluss 2008/615/JI).

Zum anderen sollen durch die Prümer Zusammenarbeit die *Ermittlungen* der Polizeibehörden *zielgerichtet* gestaltet werden können, indem unnötiger Aufwand und ein ineffizienter Informationsaustausch mit dem Ausland vermieden werden. Durch das Hit-/No-Hit-System sollen die nationalen Polizeibehörden sofort wissen, in welchem anderen Staat Informationen zum angefragten Fingerabdruck, DNA-Profil, Kontrollschild oder einer Fahrzeugidentifikationsnummer vorhanden sind. Schliesslich sollen durch den internationalen Informationsaustausch einfacher internationale Zusammenhänge bzw. die Bewegungsmuster grenzüberschreitend agierender Tätergruppierungen erkannt werden (vgl. Bartenschlager, 2008, 21). Die durch den Datenabgleich gewonnenen Erkenntnisse sollten den Mitgliedstaaten neue Ermittlungsansätze erschliessen und so massgeblich zur Unterstützung der Strafverfolgungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten beitragen. Diese neuen Ermittlungsansätze sollen dazu führen, dass bislang nicht geklärte Straftaten – so genannte «Cold Cases» – doch noch aufgeklärt werden können (vgl. Erwägung 12, Prümer Beschluss 2008/615/JI).

4.1.3 Vorgesehene Massnahmen

Zur Erreichung dieser Ziele soll eine *Vernetzung* der nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten im Bereich der *DNA-Profile*, *daktyloskopischen Daten* und ein *Direktzugriff auf die Fahrzeug- und Halterdaten* vorgenommen werden (vgl. Erwägung 13, Prümer Beschluss 2008/615/JI). Mit Prüm sollen die neuen Technologien in vollem Umfang genutzt werden und der gegenseitige Zugriff auf nationale Datenbanken möglich werden (vgl. Erwägung 7, Prümer Beschluss 2008/615/JI). Die Prümer Beschlüsse verlangen denn auch von jedem Mitgliedsstaat, dass jeweils nur eine Datenbank zu diesen Daten-Kategorien vorhanden sind (vgl. Art. 2, Art. 8 und Art. 12 des Prümer Beschlusses 2008/615/JI). Die Prümer Zusammenarbeit

setzt zudem einen Minimalstandard fest, wie der *Informationsaustausch* mittels automatisiertem Abgleich der DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten sowie der direkte Zugriff auf die Fahrzeug- und Halterdaten in jedem Prüm-Staat in *Phase I* abzulaufen hat. Schliesslich verlangt Prüm von den Mitgliedsstaaten, zur Verfolgung von Straftaten regelmässig offenen DNA-Spuren mit allen DNA-Profilen der anderen Prüm-Partner abzugleichen (so genannter *Massenabgleich*, vgl. Art. 4 des Prümer Beschlusses 2008/615/JI).

4.1.4 Intendierter Output / Instrumente

Die rasche Abklärung, ob zu einer DNA-Spur oder zu daktyloskopischen Daten ein möglicher Straftäter in Verbindung steht, ist für die Polizeibehörden von entscheidender Bedeutung. Die rasche Rückmeldung des *Hit-/No-Hit-Systems* von Prüm ist für diese Behörden besonders wichtig. Das Hit-/No-Hit-System erlaubt es zu erkennen, in welchem Staat zu den angefragten DNA-Profilen bzw. daktyloskopischen Daten Informationen vorhanden sind. Der Direktzugriff auf die Fahrzeug- und Halterdaten verfolgt dieselben Zwecke. Dann kann die entsprechende ermittelnde Behörde via fedpol den weiteren *Informationsaustausch*, meist über INTERPOL, initiieren (so genannte Phase II). Dieser Informationsaustausch soll sachdienliche Hinweise zur Täterschaft sowie weitere, für die Ermittlungen relevante Angaben liefern.

4.1.5 Intendierter Outcome / Verhaltensänderung der Politik-Adressaten

Primäre Politikadressaten von Prüm sind die Kriminalpolizei-Beamten der Kantonspolizeien. Sie überprüfen mögliche Delikte, versuchen begangene Straftaten zu erkennen oder, wo möglich, zu verhindern. Dazu ist die Kriminalpolizei u.a. auf die Analyse und Auswertung von DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten angewiesen. Ausserdem stellen Informationen aus den Fahrzeug- und Halterregistern oft entscheidende Hinweise zur Identifizierung von Personen dar. Daneben spielt das Schweizer Grenzwachtkorps (GWK) bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität eine wichtige Rolle. Das GWK beteiligt sich dabei u.a. an der Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung (Schweizer Grenzwachtkorps, 2014). Zur Bewältigung dieser Aufgabe stützt sich das GKW auch auf biometrische Daten (DNA-Profile, daktyloskopische Daten).

Die Prümer Zusammenarbeit soll durch den automatisierten Abgleich von DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten, den Direktzugriff auf die Fahrzeug- und Halterdaten sowie durch den besseren Informationsaustausch in Phase II zu einem *schnelleren Abschluss der Ermittlungen* führen. Zudem soll die Kriminalpolizei zu *höheren Aufklärungsquoten* kommen. Prüm soll zudem dabei helfen, *zielgerichtete Ermittlungen* führen zu können. Da die Kriminalpolizei weiss, in welchem Land weitere Informationen vorhanden sind, kann sie ihre weiteren Ermittlungsschritte auf dieses Land konzentrieren. Sie muss dann nicht DNA-Daten und daktyloskopischen Daten zum Abgleich in verschiedene Staaten hinausschicken, ohne Gewähr, dass dort Informationen vorhanden sind. Schliesslich soll der Massenabgleich von DNA-Profilen dabei helfen, die Täterschaft bei bislang nicht geklärte Delikten («*Cold Cases*») zu überführen.

4.1.6 Intendierter Impact / Gesamtheit der Auswirkungen

Bei einer ex-ante Evaluierung kann davon ausgegangen werden, dass der intendierte Impact zur Lösung des identifizierten gesellschaftlichen Problems beiträgt. Prüm sollte also auf der Impact-Ebene zu einer *Verringerung* der Kriminalität, v.a. der *grenzüberschreitenden Kriminalität* sowie des *Kriminaltourismus*, führen. Damit einher geht eine *Erhöhung des Sicherheitsgefühls* der Bevölkerung (vgl. Ausführungen unter 4.1.1 und 4.1.2).

4.1.7 Grafische Darstellung des Wirkungsmodells

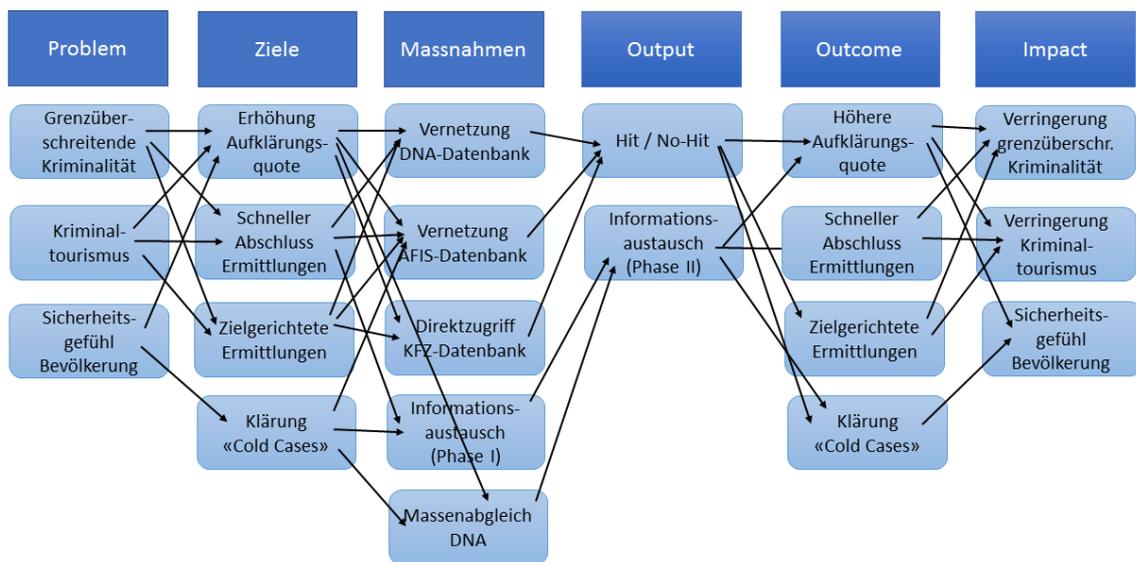


Abbildung 2: Wirkungsmodell Prüm

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 Evaluierung des Wirkungsmodells

Gemäss Ledermann & Sager (2009, 8) kann ein Politikkonzept prospektiv anhand der Kriterien der empirischen Evidenz und der inneren und äusseren Kohärenz evaluiert werden. Da das Politikkonzept auf einem Wirkungsmodell beruht, lassen sich diese Kriterien auch für das Wirkungsmodell an sich anwenden.

Die *empirische Evidenz* gibt Auskunft darüber, ob die wichtigsten Bestandteile eines Wirkungsmodells empirisch untermauert werden können bzw. den empirischen Beobachtungen nicht widersprechen. Die *innere Kohärenz* des Wirkungsmodells bezieht sich auf die Interventionsstrategie und die Stimmigkeit des Wirkungsmodells. Fügen sich die einzelnen Bestandteile des Wirkungsmodells zueinander widerspruchsfrei und stimmig ein? Lässt sich mit

dem Politikkonzept überhaupt ein mess- bzw. beobachtbarer Effekt auf die Problemdimension erwarten? Zudem muss abgeklärt werden, ob sich das Politikkonzept nicht mit anderen bestehenden oder geplanten Politik-Massnahmen «beisst», d.h. widerspricht. Ein Konflikt mit anderen Politiken würde nämlich bedeuten, dass die Wirksamkeit der anvisierten Politik stark beeinträchtigt oder mit unerwünschten Nebenwirkungen eintreten würde (Knoepfel & Bussmann, 1997, 81-83; Ledermann & Sager 2009, 11). Hierzu wird die *äussere Kohärenz* des Wirkungsmodells betrachtet.

4.2.1 Empirische Evidenz

Die empirische Evidenz soll Auskunft darüber geben, ob die Annahmen über die Ursachen eines gesellschaftlichen Problems und die Wirkungszusammenhänge zu dessen Lösung auf wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen basieren (Sager et al., 2012, 12). Die empirische Evidenz knüpft an die Kausalhypothese an. Diese gibt Antwort auf die Frage, wer oder was am politisch als untragbar bezeichneten Zustand in einem bestimmten gesellschaftlichen Bereich «schuld» bzw. dafür «objektiv» verantwortlich ist (Knoepfel & Bussmann, 1997, 79).

Das vorliegende Wirkungsmodell geht von der Annahme aus, dass die grenzüberschreitende Kriminalität durch eine bessere Polizeiarbeit und effektivere Ermittlungen bekämpft werden kann. Je besser die Polizei ihre Ermittlungen durchführen kann, umso schneller werden die Straftäter dingfest und für ihre strafbaren Handlungen verantwortlich gemacht. Schliesslich würden erfolgreiche Ermittlungen bzw. besonders wahrgenommene Ermittlungserfolge dazu führen, dass das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung positiv beeinflusst wird.

Die Theorie von Becker (1968) stützt diese Sichtweise. Sie geht von der Annahme aus, dass eine Person dann eine Straftat begeht, wenn der ihr daraus resultierende Nutzen jenen Nutzen übersteigt, der ihr durch die alternative Verwendung von Zeit und Ressourcen entstehen würde. So beurteile der potenzielle Straftäter die Höhe der in Aussicht stehenden Beute, die Wahrscheinlichkeit, festgenommen und verurteilt zu werden, sowie die Härte einer aus der Verurteilung resultierenden Strafe (Becker, 1968, 180). Diese Theorie stellt einen Zusammenhang zwischen den von einem Staat eingesetzten repressiven Massnahmen und dem Kriminalitätsniveau fest.

Spengler (2004) hat diese Theorie am Beispiel Deutschlands empirisch untersucht. Die Ergebnisse bestätigen in weiten Teilen, dass eine höhere Abschreckung zu weniger Straftaten führt, weil dadurch illegales Verhalten im Vergleich zur Gesetzestreue weniger attraktiv wird. Insbesondere führe eine hohe Aufklärungsquote tendenziell zu einer tieferen Kriminalitätsbelastung¹⁵. Einen besonders hohen Effekt werde aber durch die Verurteilungsquote erzielt. Für eine wirksame Abschreckung bedürfe es offensichtlich einer konkreten Verurteilung des verurteilungsfähigen Tatverdächtigen (Spengler, 2004, 71-72).

¹⁵ Auch Bartenschlager (2008, 27) verweist darauf, dass die Aufklärungsquote einen präventiven Charakter habe.

Empirisch abgestützt ist der Einfluss der Kriminalität auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. So verweist etwa die Basler Versicherung (2014, 35) darauf, dass sich das generelle Sicherheitsgefühl einer Person bis zu einem Jahr nach dem Einbruch auf einem tieferen Niveau befindet. Auch das Sicherheitsgefühl von Personen, die Opfer von Gewaltanwendung wurden, vermindere sich signifikant. Das Sicherheitsgefühl leide ausserdem in signifikanter Weise, nachdem es in der Nachbarschaft zu kriminellen Handlungen gekommen sei.

Die repressive Bekämpfung der Kriminalität durch die Polizei ist allerdings nur ein Element. Die grenzüberschreitende Kriminalität und der Kriminaltourismus könnten auch durch die Beseitigung derer grundlegenden Ursachen bekämpft werden. In der Forschung gibt es allerdings keinen Konsens darüber, was die Ursachen von Kriminalität sind. Gewisse Theorien setzen am Individuum und dessen Anlagen bzw. Entwicklung an (etwa die wissenschaftlich nicht haltbare Theorie des «geborenen Verbrechers», fehlerhafter Sozialisation, Frustration und Aggression, etc.). Daneben behauptet die Anomie-Theorie, kriminelle Handlungen seien u.a. durch das bestehende Missverhältnis von Arm und Reich erklärbar. Der Etikettierungsansatz seinerseits erklärt abweichendes Verhalten dadurch, dass die Abweichung sozial zugeschrieben und nicht objektiv vorhanden sei. Dies führe zur Kriminalisierung bestimmter Gruppen, etwa der Drogenkonsumenten (Ostendorf, 2010, 11-17). Je nach Theorie, auf welche sich die einzelnen Behörden stützen, stehen andere Politik-Massnahmen im Vordergrund. Diese Massnahmen können etwa auf die Verbesserung der Lebenslage der Bevölkerung in den Herkunftsländern der Straftäter abzielen. Sie können gleichfalls an den Individuen, namentlich Jugendlichen, anknüpfen, um ein Abgleiten in die Kriminalität früh zu verhindern (etwa durch Sozialarbeit).

Die empirische Evidenz, dass nur durch kriminalpolizeiliche Ermittlungen und durch eine gute Polizeiarbeit die Kriminalität verringert werden kann, ist also durchaus vorhanden. Allerdings können weitere Faktoren Kriminalität begünstigen, welche nicht nur durch repressive Massnahmen angegangen werden können. Basiert man sich allerdings auf die empirisch gestützte Theorie von Becker, können repressive Massnahmen zur Verringerung der Kriminalität beitragen. In Sinne des vorliegenden Wirkungsmodells kann somit durchaus von einer theoretischen Unterfütterung gesprochen werden. Je grösser die Gefahr für Kriminaltouristen und grenzüberschreitend agierende Tätergruppierungen ist, durch Informationen aus dem Ausland identifiziert zu werden, desto kleiner dürfte nach dieser Theorie der Anreiz sein, in der Schweiz kriminell aktiv zu werden. Zudem kann eine erfolgreiche Polizeiarbeit durchaus einen Beitrag zu einem hohen Sicherheitsgefühl der Bevölkerung leisten.

4.2.2 Innere Kohärenz

Zur Evaluation der inneren Kohärenz werden die einzelnen Elemente des Wirkungsmodells Prüm jeweils anhand der Interventions- und Kausalhypothese untersucht.

Die *Interventionshypothese* verweist auf den Zusammenhang zwischen dem Steuerungsimpuls des politischen Programms (Output) und dem Verhalten der Politik-adressaten (Outcome). Das Wirkungsmodell Prüm geht von der Annahme aus, dass das Hit-/No-Hit-System

sowie der darauf folgende Informationsaustausch in Phase II zu höheren Aufklärungsquoten, zu zielgerichteten Ermittlungen und zur Klärung von «Cold Cases» beitragen.

Eine Straftat kann von der Polizei in den seltensten Fällen direkt wahrgenommen werden. Meistens muss sich die Polizei auf die an einem Tatort vorhandenen physischen Spuren eines verdächtigen Ereignisses beschränken. Im Vordergrund der polizeilichen Tätigkeit steht dabei das Sammeln von Daten am Tatort, am Fundort von vermutlich verbrechensrelevanten Gegenständen, am Fundort des toten Opfers, etc. (Walder, 2006, 100-101). Der Tatort hat bei vielen Sachverhalten eine erhebliche Bedeutung (Clages, 2004, 80). Aufgabe der polizeilichen Tatortarbeit ist es, Beweise zu sichern und Hinweise auf den Täter zu erlangen. Die sichergestellten Gegenstände und Spuren können somit für das Ermittlungsverfahren nutzbar gemacht werden (Clages, 2004, 89). Daneben zielt die Personenidentifikation darauf ab, unbekannte Personen zu erkennen (Straftäter, Opfer, Zeugen, etc.) bzw. sie bei einer konkreten Ermittlung einer strafbaren Handlung zuzuordnen (Albertini et al., 2008, 394-395). Sehr oft können schwerwiegende Straftaten nur durch die DNA-Analyse oder die Daktyloskopie aufgeklärt werden. Gerade grenzüberschreitende Serielikte lassen sich nur mittels eines grenzüberschreitenden Austauschs von Spuren erkennen. Ohne einen solchen Spurenaustausch können Zusammenhänge nicht erkannt und allenfalls auf bereits vorhandene Ermittlungserkenntnisse ausländischer Strafverfolgungsbehörden nicht zurückgegriffen werden (Bartenschlager, 2008, 27).

Seit der Einführung des AFIS ist es in der Schweiz möglich, daktyloskopische Daten rasch elektronisch abzugleichen (Bundesamt für Polizei 2014b). Die Bedeutung der Fingerabdruck-Analyse für die polizeiliche Arbeit ist in den letzten Jahren weiter gewachsen (vgl. Abb. 3).

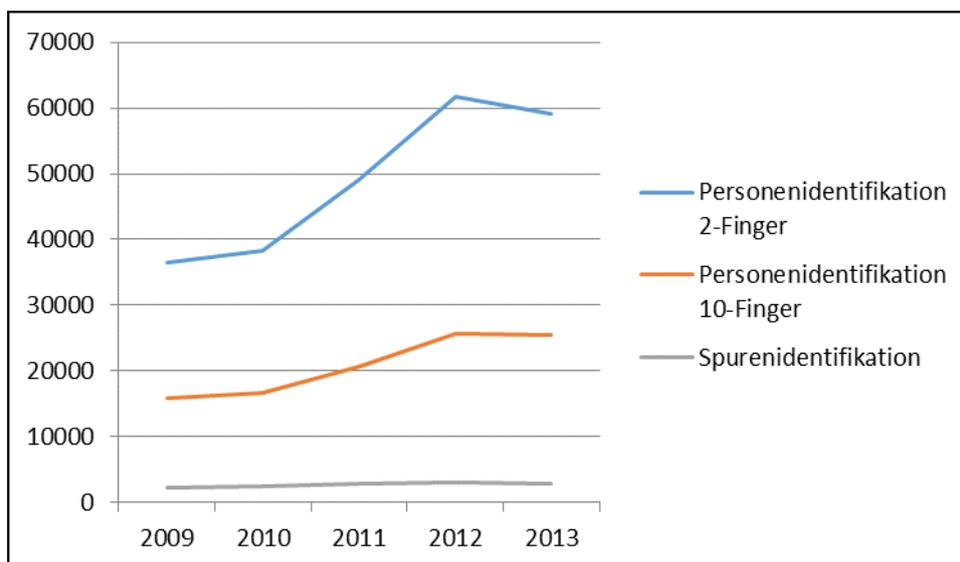


Abbildung 3: Entwicklung der Fingerabdruck-Identifikationen in der Schweiz, 2009-2013

Quelle: eigene Darstellung. Bundesamt für Polizei (2010-2013), sowie Bundesamt für Polizei (2014c), absolute Zahlen.

Auch die DNA-Analyse hat für die Polizei eine herausragende kriminalistische Bedeutung erlangt (Bartenschlager, 2008, 13; Mutschler, 2010, 87). DNA-Profile sind besonders wert-

voll, da Fingerabdrücke oft vermieden werden können; biologische Spuren jedoch kaum (Walder, 2006, 63). Die Polizei konzentriert sich bei der Spurensuche jeweils auf solche Spuren, die eindeutig einem Täter zugeordnet werden können (Person-Spur-Treffer). Kriminalistisch wertvoll sind ebenso reine Spur-Spur-Treffer: Die Feststellung, dass dieselbe DNA an zwei verschiedenen Tatorten festgestellt wurde, weist auf den gleichen Täter hin. Diese Hinweise können indirekt zu neuen Erkenntnissen führen und zur Aufklärung von Straftaten beitragen (Walder, 2006, 65).

Die Nutzung der DNA-Analyse hat in den letzten Jahren stetig zugenommen (vgl. Abb. 4). Fedpol verzeichnete 2013 6'025 Spur-Person-Hits. Mehr als die Hälfte der Hits erfolgte bei Einbruchsdiebstählen (3'505), sowie bei Diebstählen (1'068). Überdies ergaben sich 1'432 Hits, bei denen eine Spur mit einer anderen übereinstimmte und somit wertvollen Aufschluss über Tat-Zusammenhänge liefern konnten (Bundesamt für Polizei 2014d).

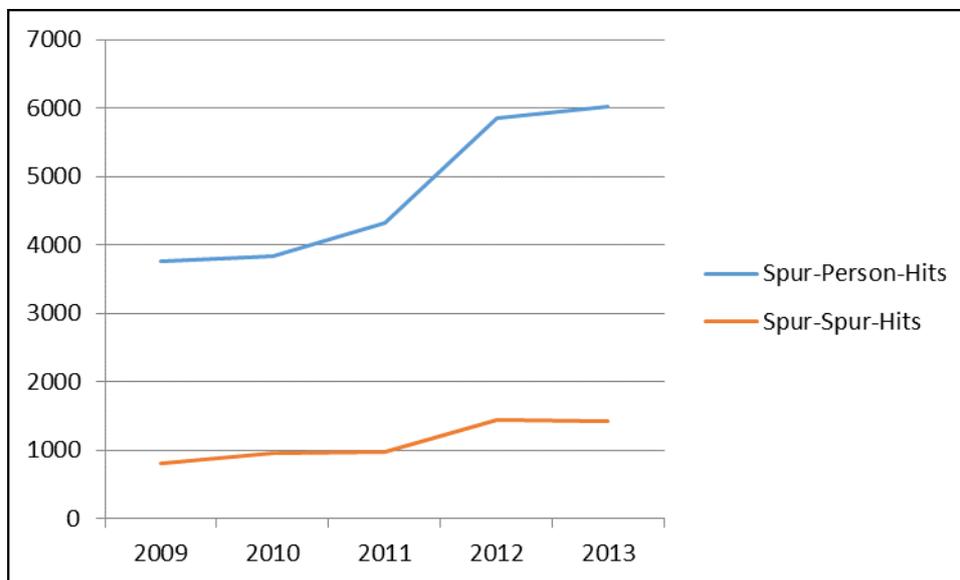


Abbildung 4: Entwicklung der DNA-Identifikationen in der Schweiz, 2009-2013

Quelle: eigene Darstellung. Bundesamt für Polizei (2010-2013), sowie Bundesamt für Polizei (2014c), absolute Zahlen.

Auch die rasche Abfrage der Kontrollschilder eines Fahrzeuges oder der FIN-Nummer ist für die Polizeibehörden wichtig. Zum einen kann mittels Direktabfrage eines ausländischen Kontrollschildes sofort der dazu gehörende Halter identifiziert werden. Bisher können die Polizei- und GWK-Beamten oft nur mittels telefonischer Abfrage bei den Polizeidienststellen des Partnerlandes diese Informationen erhalten, falls deren Kontaktdaten überhaupt vorhanden sind. Ein automatisierter Abruf solcher Daten existiert derzeit nur mit Frankreich, Deutschland und Liechtenstein (Schweizer Bundesrat, 2013, 767). Die Abfrage der Fahrzeugidentifikationsnummer wird vor allem vom GWK oft genutzt. Zum einen können durch den Abruf dieser Fahrgestellnummer gestohlene Fahrzeuge besser erkannt werden. Zudem können Fahrzeuge erkannt werden, bei denen die Fahrzeugidentifikationsnummer verändert oder gefälscht worden sind («Dublette»). Denn oftmals verwenden Straftäter die Fahrzeugdaten eines in ei-

nem anderen europäischen Land zugelassenen und baugleichen Fahrzeugs zur Identitätsverschleierung des entwendeten Fahrzeugs (Jäggi, 2014, 24-25).

DNA-Profile und daktyloskopische Daten spielen für die Identifikation eines Straftäters somit eine immer wichtigere Rolle. Fahrzeug- und Halterdaten können hierzu ebenso beitragen. Solche Daten sind gerade bei Ermittlungen zu Delikten grenzüberschreitender Natur oder von Kriminaltouristen interessant. So verweist fedpol (2014a, 12-13) darauf, dass die Verfolgung von Kriminaltouristen nicht zuletzt deshalb schwer ist, weil die Täter häufig nicht mehr in Untersuchungshaft und ausser Landes sind, wenn ihnen die Delikte aufgrund der Spurenauswertung nachgewiesen werden können. Hier kann die Beschleunigung durch das Hit-/No-Hit-System sowie durch den Informationsaustausch personenbezogener Daten nach einem Hit besonders zur Aufklärung von Straftaten, zur Erhöhung der Aufklärungsquote und zum schnelleren Abschluss der Ermittlungen dienen. Mit Hilfe des Hit-/No-Hit-Verfahrens erfahren die Polizeibehörden tatsächlich, wo sie zu suchen haben und verhindert oftmals, dass die Polizeibehörden im Dunkeln tappen. Laut Mutschler (2010, 270) ist es durchaus möglich, dass im Ausland die Bereitschaft zur zügigen Behandlung von Amts- und Rechtshilfe-Ersuchen wesentlich erhöht wird, wenn diese Unterstützung höchstwahrscheinlich zu einem Ermittlungserfolg beitragen kann.

Da die *Kausalhypothese* einen direkten Zusammenhang zwischen dem Verhalten der Politikadressaten und einem sozialen oder wirtschaftlichen Zustand herstellt, gilt es den Zusammenhang zwischen dem Outcome und dem Impact im Wirkungsmodell herzustellen. Die Verknüpfung von Impact und Outcome stellt dabei die grösste Herausforderung einer vollständigen Überprüfung der Wirkungskette dar (Rieder, 2007, 290).

Eine Erhöhung der Aufklärungsquote, ein schneller Abschluss der Ermittlungen und zielgerichtete Ermittlungen sollen zu einer Verringerung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Kriminaltourismus führen. Zudem sollen eine hohe Aufklärungsquote sowie die Lösung von «Cold Cases» dazu führen, dass das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung steigt.

Wie bereits unter 4.2.1 angeführt, hat Spengler (2004, 12) darauf hingewiesen, dass eine hohe Aufklärungsquote tatsächlich zu einer Verringerung der Kriminalität führen kann. Spengler legt allgemein nahe, dass eine bessere Polizeiarbeit, d.h. wohl auch ein schnellerer Abschluss von Ermittlungen und zielgerichtete Ermittlungen, das Risiko für Straftäter, erwischt zu werden, ebenfalls erhöht. Folgt man seinen Argumentationen, dann müsste Prüm zu einer Verringerung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Kriminaltourismus führen. Zudem zeigt die Basler Versicherung (2014, 35) auf, dass das Sicherheitsgefühl in signifikanter Weise leidet, nachdem es in der Nachbarschaft zu kriminellen Handlungen gekommen ist. Im Umkehrschluss müssten also eine zunehmende Aufklärungsquote oder medienwirksam präsentierte Lösungen von «Cold Cases» zu einem besseren Sicherheitsgefühl der Bevölkerung führen.

4.2.3 Äussere Kohärenz

Seit dem 12. Dezember 2008 ist die Schweiz vollständig an Schengen assoziiert. Bereits 2004 wurde ein Abkommen mit dem Europäischen Polizeiamt unterzeichnet, das den Austausch von Informationen und Analysen erleichterte, um im operativen Bereich kriminelle Organisationen verstärkt bekämpfen zu können. Per 1. Januar 2008 wurde der Anwendungsbereich des Abkommens auf alle Delikte erweitert, für die Europol zuständig ist. Schliesslich ist die Schweiz seit 2011 Mitglied von Eurojust (Gisler, 2009, 431-433).

Soweit sich der Schengen-Besitzstand weiterentwickelt hat, musste die Schweiz die entsprechenden Instrumente übernehmen. So hat die Schweiz im Zusammenhang mit diesen Weiterentwicklungen u.a. den Zugang der Strafverfolgungsbehörden aufs Visa-Informationssystem geschaffen, den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden vereinfacht (so genannte «Schwedische Initiative»), die zweite Generation des Schengener Informationssystems SIS II eingeführt und sich an den grenzpolizeilichen Instrumenten der Aussengrenzen-Agentur FRONTEX sowie dem Europäischen Grenzüberwachungssystem (EUROSUR) beteiligt. Die Neuerungen des SIS II gegenüber dem bisherigen System betreffen u.a. neu die Möglichkeit, Bild- und daktyloskopisches Material (Fingerabdrücke) direkt im System abzurufen (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 2014, 51-82). Im Dublin-Bereich erlaubt die revidierte Verordnung (EU) Nr. 603/2013 den nationalen Strafverfolgungsbehörden und Europol den Zugriff auf Daten, welche in der Eurodac-Datenbank gespeichert sind. In dieser Datenbank sind Fingerabdrücke von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern gespeichert. Damit die Schweizer Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac zugreifen können, muss die Schweiz ein Zusatzabkommen abschliessen. Dies beabsichtigt der Bundesrat (Schweizer Bundesrat, 2014b).

Bei den übrigen Entwicklungen, welche auf EU-Ebene im Polizei- und Justizbereich ausserhalb von Schengen von statten gehen, muss die Schweiz jeweils Zusatzvereinbarungen abschliessen. Sie hat hier - mit Ausnahme der Assoziierung an Eurojust und Europol - grosse Zurückhaltung geübt. So nimmt die Schweiz namentlich nicht am Europäischen Haftbefehl teil. Der Europäische Haftbefehl vereinfacht und verkürzt die Auslieferung von Straftätern bzw. Verdächtigen, da das um Auslieferung ersuchte Land die Rechtmässigkeit des Haftbefehls grundsätzlich nicht nachprüfen darf (Bieber, 2013, 447). Die Schweiz hat einen Rahmenbeschluss zu gemeinsamen Ermittlungsgruppen (Rahmenbeschluss 2002/465/JI) bzw. wird die in Entstehung begriffene Europäische Ermittlungsanordnung (Richtlinie 2014/41/EU) nicht übernehmen. Die Europäische Ermittlungsanordnung regelt die grenzüberschreitende Anordnung von Zwangsmassnahmen¹⁶. Ebenfalls aussen vor bleibt die Schweiz derzeit beim Austausch von Fluggastdaten (Passenger Name Records, PNR) zur Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität. Die Schweiz und die

¹⁶ Zwangsmassnahmen sind strafprozessuale Verfahrenshandlungen, welche in die Freiheit des Einzelnen eingreifen, um für die Ermittlung der materiellen Wahrheit Beweise zu sichern (Albertini et al., 2008, 303).

anderen assoziierten Staaten müssten auch hier zur Teilnahme ein Zusatzabkommen abschliessen.

Die Assoziierung an die Prümer Beschlüsse muss natürlich im Lichte der Europapolitik der Schweiz gesehen werden. Die Aufnahme von Verhandlungen wurde lange aus Sorge hinten an gestellt, um nicht die laufenden Diskussionen zu institutionellen Fragen mit der EU negativ zu beeinflussen. Die Schweiz und die EU erörtern im Rahmen der institutionellen Fragen derzeit die Mechanismen, welche die noch effizientere Anwendung der Verträge im Marktzugangsbereich in Zukunft gewährleisten sollen (Direktion für Europäische Angelegenheiten, 2014). Diese Diskussionen sind speziell auf die Marktzugangsregelungen, die Rechtsauslegung und Streitbeilegung ausgerichtet. Diese Fragen sind bei einer Prüm-Assoziierung nicht zentral. Das Ja des Schweizer Stimmvolks zur Masseneinwanderungs-initiative am 9. Februar 2014 hat die Beziehungen mit der EU auf eine weitere Probe gestellt. Auch wenn dieser Volksentscheid kein Hindernis für die Aufnahme von Verhandlungen zu Prüm darstellen dürfte, wird die EU eine Unterzeichnung und Ratifikation des Prüm-Assoziierungsabkommens im Rahmen der dann aktuellen Beziehungen Schweiz - EU bewerten.

Prüm soll ein zusätzliches Instrument zur Bekämpfung der Kriminalität in den Kantonen darstellen. Die Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung in den Kantonen bzw. der überkantonalen Gremien wie die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) oder Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) dürfen deshalb nicht im Widerspruch zu einer Prüm-Assoziierung der Schweiz stehen. Eine Übersicht der kantonal ergriffenen Massnahmen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität und den Kriminaltourismus besteht nicht. Die Kantone bekämpfen das Phänomen des Kriminaltourismus unterschiedlich. So geht etwa im Aargau seit Mitte 2012 die Task-Force «Crime Stop» gezielt gegen Straftaten mit Bezug zu Kriminaltouristen und zu Asylbewerbern vor. Mit «Crime Stop» wurden neue Schwerpunkte beim Einsatz der Kantonspolizei Aargau gelegt und besondere Ermittlungsgruppen gegen Täter aus Nordafrika und Osteuropa zusammengestellt (Neue Zürcher Zeitung, 2014). Daneben bieten Experten der kantonalen Polizeistellen im Bereich Prävention u.a. kostenlose Sicherheitsberatungen rund ums Thema Einbruchschutz, aber ebenso generell zur Verbrechensprävention an. Ebenso entwickelt die Schweizerische Kriminalprävention Kampagnen. Zudem unterstützen Instrumente zur räumlichen Analyse von Einbrüchen die kantonalen Polizeibehörden («Crime Mapping»). Damit können die aktuellen Einbruchsschwerpunkte in einer Stadt aufgezeigt werden und durch vermehrte Patrouillen in den betroffenen Quartieren verhindert werden (Basler Versicherung, 2014, 72).

Prüm als Massnahme bewegt sich in einem multidisziplinären Feld mit vielen unterschiedlichen Schnittstellen. Eine Prüm-Assoziierung der Schweiz dürfte nicht im Widerspruch zu den kantonalen Bekämpfungsstrategien stehen. Sowohl KKPKS wie KKJPD unterstützen eine Prüm-Assoziierung der Schweiz (Schweizer Bundesrat, 2014a). Eine Assoziierung der Schweiz an Prüm würde zudem die in den letzten Jahren vorgenommene Integration in die EU-weite Polizeikooperation fortsetzen. Allerdings stellt die Prüm-Assoziierung ein weiteres Beispiel der Polizei- und Justizkooperation «à la carte» mit der EU dar: Während die übrigen

EU-Staaten alle EU-Rechtsakte übernommen haben, ist die Schweiz bei gewissen dabei, bei anderen nicht. Gerade die Nichtanerkennung des Europäischen Haftbefehls durch die Schweiz könnte sich nach einer Prüm-Assoziierung als gewichtiger Nachteil erweisen. Prüm soll dazu beitragen, dass Straftäter identifiziert, verhaftet und ausgeliefert werden. Der Europäische Haftbefehl würde den Auslieferungsverkehr mit den EU-Staaten wesentlich erleichtern. Er könnte für die Justizorgane eine Ressourcenersparnis darstellen und der betroffenen Person ein zügiges Verfahren eröffnen (Gless, 2012, 2-3).

5 Evaluation der Auswirkungen von Prüm in Österreich, Deutschland und Frankreich

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der zweiten Forschungsfrage: Lassen sich die von Prüm intendierten Ziele und Wirkungen in Österreich, Deutschland und Frankreich tatsächlich feststellen?

Während in Kapitel 4 das Wirkungsmodell zu den Prümer Beschlüssen entwickelt wurde, dient dieses Wirkungsmodell nun dazu, die Umsetzung der Prümer Beschlüsse in Österreich, Deutschland und Frankreich anhand des Outputs, des Outcomes und des Impacts strukturiert aufzuzeigen.

Auch wenn die Prümer Beschlüsse verschiedene Bereiche der Zusammenarbeit vereinheitlicht haben, hatten die Prüm-Staaten dennoch Raum, behördenintern die Zusammenarbeit zu präzisieren. Folglich wird kurz auf die unterschiedlichen Behördenarrangements in den drei Staaten eingegangen.

5.1 Analyse des Behördenarrangements in Österreich, Deutschland und Frankreich

Die Prümer Beschlüsse regeln die Vernetzung der DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeug- und Halterdatenbanken relativ einheitlich (vgl. Kapitel 3.2). Sie bestimmen jedoch nicht, wie der Prozess der nationalen Abfragen ablaufen soll (Anfrageberechtigung, Umsetzung des Massenabgleichs bei DNA-Profilen, Abfrage der Fahrzeug- und Halterdatenbanken für Strassenverkehrsdelikte, Vorgehen bei gewissen Treffer-Arten, etc.). Ebenso nicht definiert ist, wie der Schriftverkehr mit dem ausländischen Partnerstaat ablaufen soll, wenn in dessen Datenbank ein Treffer verzeichnet wird. Gewisse Staaten, namentlich Belgien und die Niederlande, sehen hier nämlich vor, dass Personendaten bei DNA-Profilen und / oder daktyloskopischen Daten nur auf dem Rechtshilfeweg herausgegeben werden können.

Österreich hat den nationalen Abfrageprozess so automatisiert wie möglich gestaltet. In Österreich entscheidet das Bundeskriminalamt (.BK) als nationale Zentralstelle, ob eine Prüm-Abfrage ausgelöst wird. Den Massenabgleich von DNA-Profilen macht Österreich jeweils, sobald ein neuer Staat operativ den Prüm-Betrieb aufnimmt. Danach werden DNA-Profile konsequent mit allen Prüm-Staaten abgeglichen. Das .BK agiert ebenfalls als Zentralstelle bei den Fahrzeug- und Halterdaten, wobei alle österreichischen Polizeibeamten via das elektroni-

sche Kriminalpolizeiliche Informationssystem eine direkte Abfrage der entsprechenden Datenbanken starten können. Die Fahrzeug- und Halterdatenbanken dürfen in Österreich allerdings nicht zur Ahndung von Strassenverkehrsdelikten abgefragt werden (Interview .BK).

Kommt es bei einer DNA-Profil-Suche zu einem Person-Person-Treffer im Ausland, fragt das .BK dort nicht weiter nach. Wurde die Anfrage allerdings vom Partnerstaat ausgelöst, wird der Treffer sofort kriminalpolizeilich überprüft. Wenn diese kriminalpolizeiliche Überprüfung ein Interesse an dieser Person ergibt (z.B., wenn die Person Gegenstand einer österreichischen Fahndungsausschreibung oder eines Ermittlungersuchen ist), wird der Anfragestaat umgehend angeschrieben und es werden Hintergrundinformationen angefordert. Spur-Spur-Treffer werden in Österreich immer bearbeitet, aber nach der Bedeutung der Straftat in der Bearbeitungsdauer priorisiert (Interview .BK).

In *Deutschland* entscheidet die jeweils ermittelnde Behörde (Landeskriminalamt, Bundespolizei), ob ein Abgleich von daktyloskopischen Daten oder DNA-Profilen vorgenommen werden soll. Ein Massenabgleich erfolgt wie in Österreich jeweils sobald der Wirkbetrieb mit dem neuen Staat aufgenommen wird. Alle Polizeidienststellen haben via eine zentrale Abfragemaske Zugang zu den Fahrzeug- und Halterdatenbanken. Rechtlich und technisch ist ein Zugriff auch bei Strassenverkehrsdelikten möglich, praktisch erfolgt dies gemäss Einschätzung des deutschen Kraftfahrbundesamts allerdings nur in Einzelfällen (Interview BKA).

Bei Person-Person-Treffern entscheidet in Deutschland die ermittelnde Behörde selbst, ob es Nachfolgeanfragen ans Ausland schickt. Sofern bei einer Personenkontrolle ein Prüm-Treffer verzeichnet wird, werden die Informationen aus dem Ausland angefordert. Im Eilfall erfolgt die Anfrage mittels «Schwedischer Initiative». Spur-Spur-Treffer werden vom Bundeskriminalamt (BKA) mit derselben Priorität an die Ermittlungsbehörden gesendet wie andere Treffer. Darüber, ob diese bei den Ermittlungsbehörden mit gleicher Priorität behandeln, kann das BKA allerdings keine Auskunft geben (Interview BKA).

In *Frankreich*¹⁷ entscheidet die ermittelnde Behörde, ob ein Prüm-Abgleich vorgenommen werden soll. Im Gegensatz zu allen anderen Prüm-Staaten führt Frankreich alle 2-3 Monate - nach Rücksprache mit den jeweiligen Partnerstaaten - einen Massenabgleich von DNA-Profilen durch. Der Massenabgleich wird jeweils vom «Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques» (FNAEG) geplant und vorgenommen. Alle Angehörigen der Police Nationale und der Gendarmerie Nationale sowie der französische Zoll, die bereits einen Zugang zum nationalen Fahrzeug-Register haben, können eine Prüm-Abfrage der Fahrzeug- und Halterdatenbanken vornehmen. Möglich ist der Zugriff bei allen Straftaten sowie für Strassenverkehrsdelikte (Interview PTS).

Gemäss Angaben der FNAEG kommen Person-Person-Treffer im DNA-Bereich in Frankreich selten vor. Falls ein solcher Treffer vorliegt, übermittelt sie die Information an die ermittelnde Dienststelle, dass Person in einem anderen Land bekannt ist. Bei Spur-Spur-Treffern

¹⁷ Die Angaben aus Frankreich beziehen sich nur auf DNA-Profile und die Fahrzeug- und Halterdaten. Die übrigen Antworten aus Frankreich haben den Autor erst nach Redaktionsschluss erreicht.

im Rahmen eines Massenabgleichs priorisiert die FNAEG entsprechend der Qualitätsstufen. Die höchsten Qualitätsstufen werden zuerst, die schlechteren zuletzt behandelt (Interview PTS).

5.2 Analyse des Outputs von Prüm in Österreich, Deutschland und Frankreich

Österreich begann den automatisierten Austausch von daktyloskopischen Daten 2007 mit Deutschland. Ende 2012 tauschte Österreich bereits mit 13 Staaten AFIS-Daten aus. Die Trefferquote hat sich seitdem von knapp 18% auf um die 6% eingependelt (vgl. Anhang 3.4)¹⁸. Die grössten Hitzahlen sind mit Deutschland zu verzeichnen (ca. 16%). Am zweitmeisten Hits gab es mit Ungarn (ca. 10%), am drittmeisten mit Rumänien (ca. 7%). Frankreich folgt auf Platz 4 (vgl. Anhang 3.7).

Die Erfahrungen in Österreich zeigen, dass der automatisierte Abgleich von Fingerabdrücken zur Erkennung von Falschidentitäten dienen kann. Bei Fingerabdruck-Abgleichen werden bei Personenkontrollen ebenso häufig Personen identifiziert, zu denen bereits ein nationaler oder internationaler Haftbefehl existierte (vgl. Anhang 3.4). Prüm hat sich also gemäss .BK als effizientes Fahndungsmittel herausgestellt. Die Personentreffer bei Abgleich von Fingerabdrücken in mehreren Staaten helfen zudem, nicht nur die grenzüberschreitenden Tätigkeitsfelder dieser Personen zu erkennen, sondern auch die Zusammensetzungen von kriminellen Organisationen. Die Prüm-Treffer von Österreich zeigen aber, dass die Fingerabdrücke zur Klärung, ob eine Person an einem Tatort war, eher in geringem Masse beitragen. Der Fahndungseffekt ist aus österreichischer Sicht bei den Fingerabdrücken bei weitem höher als deren Beitrag zur Klärung von Tatort-Spuren (Interview .BK).

Der automatisierte Abgleich von DNA-Profilen begann Österreich 2007 mit insgesamt drei weiteren Partnern. Ende 2012 waren es 12 Partnerstaaten. Die Trefferquote bei den DNA-Profilen bewegt sich in Österreich bei rund 2% (vgl. Anhang 3.6). 85% aller Hits sind bei Einbruchdiebstählen zu verzeichnen. Mit weitem Abstand folgen Treffer bei Raub, Erpressung und Freiheitsentziehungen (vgl. Abb. 5 und Anhang 3.5; Interview .BK).

¹⁸ Die Zahlen in Kapitel 5.2 stammen, falls nicht anders angegeben, jeweils von den befragten Experten in Österreich, Deutschland und Frankreich. Die Berechnungen wurden vom Autor vorgenommen. Die übersandten Zahlen finden sich in Anhang 3.

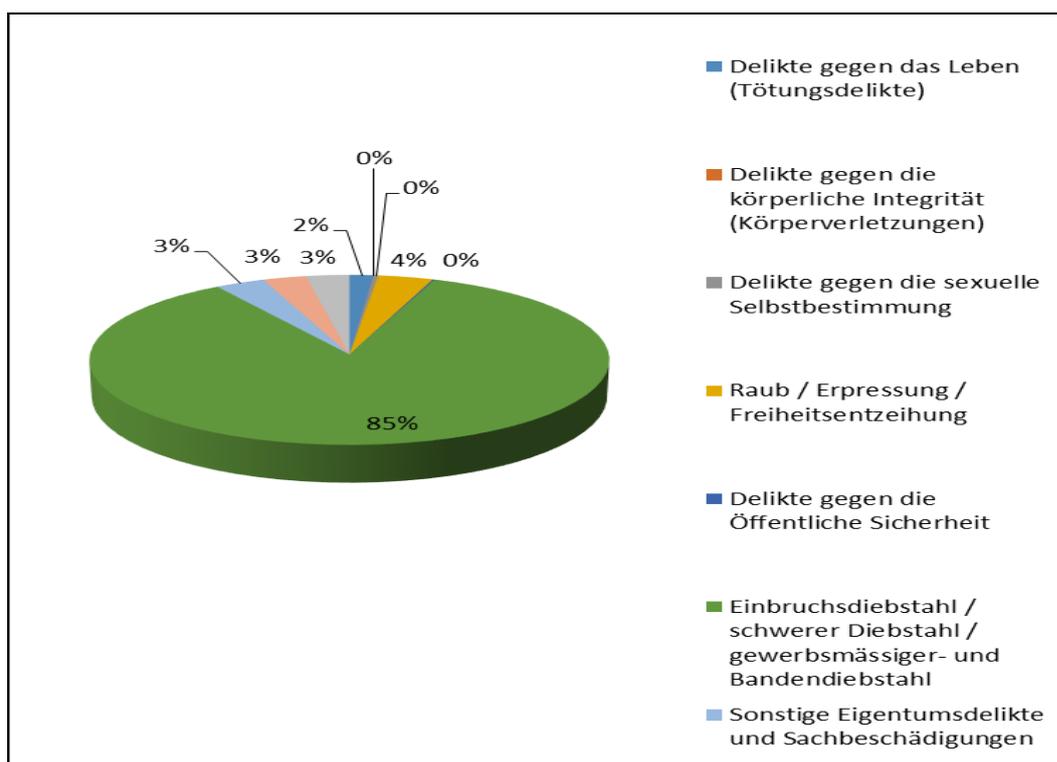


Abbildung 5: DNA-Treffer pro Deliktsfeld in Österreich, 2007-2012

Quelle: Interview .BK, vgl. Anhang 3.5. In Prozent.

In nahezu 50% der Fälle wurde ein Person-Person-Treffer verzeichnet. Dies deutet darauf hin, dass die abgefragte Person auch im Ausland an einer Straftat beteiligt war. Solche Informationen sind wichtig, um Mehrfachtäter zu überführen, was im Falle eines Urteils gegen diese Person strafverschärfend sein kann (Anhang 3.5; Interview .BK).

In 12% der Abgleiche konnte einer österreichischen Spur im Ausland eine Person zugeordnet werden. In 20% konnte eine österreichische Person mit einer Tat im Ausland in Verbindung gebracht werden (vgl. Anhang 3.5; Interview .BK).

In 20% der Fälle wurde zu einer Spurbefragung aus Österreich ein Treffer auf eine ausländische Spur generiert. Dies könnte allenfalls neue Ermittlungsansätze generiert haben (vgl. Anhang 3.6). Betreffend Fahrzeug- und Halterdatenaustausch sind für Österreich leider keine aussagekräftigen Daten vorhanden. Der Informationsaustausch hat sich infolge der Treffer laut .BK erhöht (Interview .BK).

Deutschland tauscht derzeit mit 12 Partnern automatisiert daktyloskopische Daten aus. Die durchschnittliche Trefferquote bewegte sich zwischen 2010 und 2013 zwischen 1.55% und 2.86% (vgl. Anhang 3.9). Im 1. Halbjahr 2014 wies das BKA vor allem mit Spanien (ca. 7%), Frankreich (ca. 7%), Österreich (3%), Tschechien und Rumänien (jeweils ca. 2%) Treffer aus (vgl. Anhang 3.10). Ebenso weisen die Zahlen aus Deutschland darauf hin, dass der automatisierte Fingerabdruck-Abgleich zur Feststellung der wahren Identität einer Person dienen kann. Jedoch haben weitaus mehr Anfragen einer in Deutschland sichergestellten Spur im Ausland einen Treffer auf eine bekannte Person ergeben. Die deutschen Zahlen legen nahe, dass die

daktyloskopischen Daten dennoch wesentlich zur Klärung beitragen können, ob eine Person an einem Tatort war. Gemäss BKA ist es nicht möglich, abzuklären, bei welchen Delikten eine Prüm-Fingerabdruck-Abfrage zu einem Resultat geführt hat (Anhang 3.9; Interview BKA).

Die Trefferquote ist in Deutschland bei Abgleichen von DNA-Profilen wesentlich geringer als in Österreich. Sie schwankt zwischen rund 0.2 % bei Spur-Person-, Person-Spur- und Person-Person-Abfragen und 1.3% bei Spur-Spur-Anfragen (vgl. Anhang 3.11). Die meisten Treffer wurden mit Frankreich erzielt, gefolgt von Österreich, Spanien und den Niederlanden. Mit weitem Abstand am meisten Treffer konnte das BKA im Bereich der Eigentumsdelikte, gefolgt von Raub/Erpressung, Gewalt- und Tötungsdelikten, Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz und Sexualdelikten verzeichnen (Interview BKA). In 80% der Abfragen konnte eine Spur einer Person zugeordnet werden. In rund 20% der Fälle ergab sich 2013 auf eine deutsche Spur-Anfrage ein Hit auf eine Spur im Ausland (Interview BKA).

Beim Abruf der Fahrzeug- und Halterdaten verzeichnete das deutsche Kraftfahrbundesamt von Juli 2008 bis August 2014 insgesamt 4'528'577 Anfragen aus Deutschland. Im selben Zeitraum wurde die deutsche Datenbank insgesamt 899'736 abgefragt. Weitere Erkenntnisse sind nicht vorhanden (Interview KBA).

Der Informationsaustausch hat sich gemäss BKA durch den Schriftverkehr in Phase II erhöht. Im BKA konnte der erhöhte Schriftverkehr durch die ausreichende Anzahl von Sachbearbeitern kompensiert werden. Weitere Auswirkungen auf die internationale Rechtshilfe oder auf die Auslieferung sind im BKA nicht bekannt (Interview BKA).

Frankreich verfügt kaum über statistische Daten. DNA-Treffer waren vor allem bei schwerem Diebstahl und Diebstahl zu verzeichnen. Mit Deutschland und Spanien wurden die meisten Treffer verzeichnet. Zum Abruf der Fahrzeug- und Halterdaten sind in Frankreich keine historischen Daten verfügbar. Monatlich gehen durchschnittlich 22'000 Anfragen ins Ausland. In den letzten drei Jahren stellte Frankreich eine Zunahme von 43'475 (2012), auf 179'777 (2013) und 134'394 für 1. Hälfte 2014 fest. Auch in Frankreich hat sich der Informationsaustausch erhöht. Deshalb wurden im Innenministerium Stellen für den Informationsaustausch der Phase II geschaffen (Interview PTS).

5.3 Analyse des Outcomes von Prüm in Österreich, Deutschland und Frankreich

Gemäss Wirkungsmodell, welches in Kapitel 4.1 entwickelt worden ist, sollten die Prümer Beschlüsse auf der Outcome-Ebene zu einer höheren Aufklärungsquote, zum schnelleren Abschluss der Ermittlungen bzw. zu zielgerichteten Ermittlungshandlungen sowie zur Klärung unaufgeklärter Fälle, sogenannter «Cold Cases», führen.

In *Österreich* lässt sich bei gewissen Delikten seit der Umsetzung von Prüm 2007 tatsächlich eine Erhöhung der Aufklärungsquote bei denjenigen Delikten aufzeigen, die in Fussnote 3 als Delikte des Kriminaltourismus identifiziert worden sind. Eine Zunahme der Aufklärungsquote

lässt sich insbesondere bei Diebstählen und Raub verzeichnen. Bei den Einbruchdiebstählen und bei Fahrzeug-Entwendungen ist die Tendenz konstant (vgl. Abb. 6, vgl. Anhang 3.8).

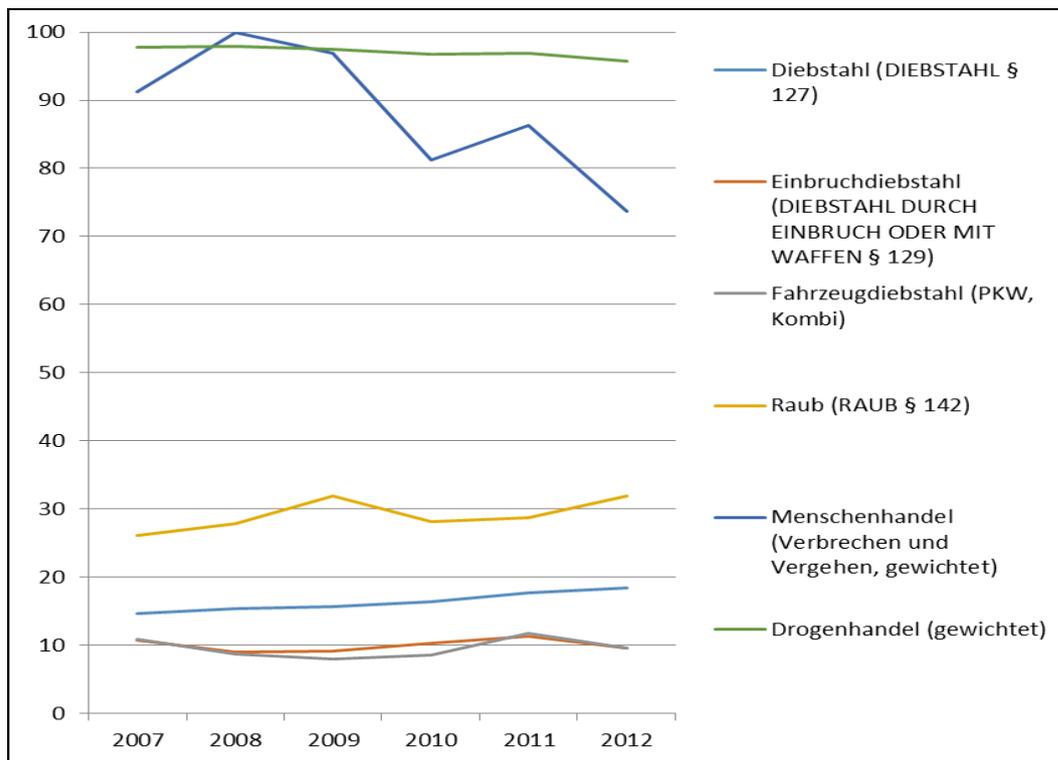


Abbildung 6: Entwicklung der Aufklärungsquote in Österreich, 2007-2012

Quelle: Eigene Darstellung, Bundesministerium für Inneres (2008-2013), Kriminalitätsbericht. Statistik und Analyse (2007-2012). In Prozent.

Positiver als die vorliegenden Zahlen ist die Einschätzung des .BK, welches einen erheblichen Einfluss von Prüm auf die Aufklärungsquote festhält. Nach der Identifizierung und der Zerschlagung von kriminellen Gruppierungen, gerade im Einbruchsbereich, komme es immer wieder zu merklichen Rückgängen der Kriminalitätsbelastungszahlen (Interview .BK).

Prüm habe dazu geführt, dass Staatsanwälte und Richter mehr Verfahren führen würden. Die zusätzlichen Verfahren betreffen die Anzahl der durch Prüm geklärten Straftaten, sowie Folgemaßnahmen (Auslieferungsanträge, Einvernahme-Ersuchen via Rechtshilfeweg solcher lokalisierter gefahндeter Täter). Prüm lasse ebenfalls Staatsanwälte und Richter mehr gezielte Strafverfahren führen. Österreich habe gerade bei den Einbruchdiebstählen Täteranteile zwischen 50 und 80% internationale Straftäter. Prüm ver helfe hier den Polizeibehörden zu wertvollen Ermittlungshinweisen. Mit der Schnelligkeit von Prüm könne zudem verhindert werden, dass die betroffenen Täter mitunter nicht mehr greifbar sind, wenn einmal Rechtshilfeersuchen vorliegen. Betreffend «Cold Cases» verweist das .BK darauf, dass alle Spur-Person-Trefferfälle von Prüm «Cold Cases» seien und sonst nicht geklärt worden wären (Interview .BK).

In *Deutschland* lässt sich eine positive Wirkung von Prüm auf die Aufklärungsquote nicht nachweisen. Die mit dem Kriminaltourismus in Verbindung stehenden Delikte werden seit

der Einführung von Prüm tendenziell nicht vermehrt aufgeklärt. Bei verschiedenen Delikten, etwa bei Diebstahl, Einbruchdiebstahl oder Raub ist stattdessen eine Abnahme der Aufklärungsquote festzustellen (vgl. Abb. 7, vgl. Anhang 3.12).

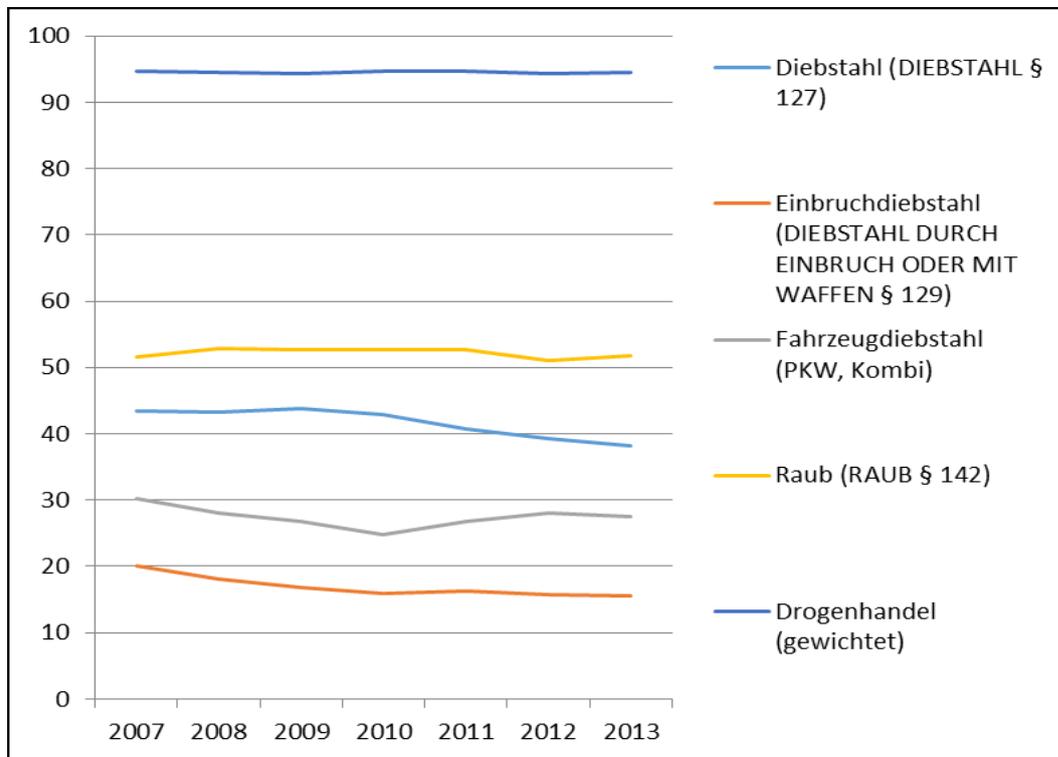


Abbildung 7: Entwicklung der Aufklärungsquote in Deutschland, 2007-2013

Quelle: Eigene Darstellung. Bundeskriminalamt (2008-2014). Polizeiliche Kriminalstatistik (2007-2013). In Prozent.

Auch das BKA kann nicht abschliessend beantworten, ob sich Prüm positiv auf die Aufklärungsquote ausgewirkt hat. Zumindest für den DNA-Bereich sei es aber durchaus möglich, dass die hohe Trefferanzahl und die damit verbundenen Ermittlungshinweise zur Verbesserung der Aufklärungsquote, insbesondere bei der Eigentumskriminalität und möglicherweise bei Gewaltdelikten, beigetragen hätten.

Das BKA hat keine wesentliche Beschleunigung der Verfahren/Ermittlungen festgestellt. Nach Prüm-Treffern sei immer noch ein internationaler Nachfolgeschriftverkehr notwendig, um Personen- und Falldaten zu erlangen. Jedoch führe der systematisierte Abgleich aller europäischen DNA-Datensätze zu deutlich mehr Treffern und zu konkreten Ermittlungsansätzen. Die erhöhte Anzahl an Ermittlungshinweisen, vor allem aus Spur-Person- bzw. Person-Spur-Treffern, hätte dazu geführt, dass mehr Verfahren an die Justiz überwiesen worden seien. Aufgrund der speziellen föderalen Struktur in Deutschland existierten hierzu allerdings keine statistischen Daten. Zu «Cold Cases» kann das BKA keine Auskunft geben. Grundsätzlich sei aber davon auszugehen, dass «Cold Cases» aufgeklärt werden.

Für *Frankreich* war es nicht möglich, Daten ausfindig zu machen, welche die Entwicklung der Aufklärungsquote berechnen liesse. Das französische Innenministerium kann überdies keine Einschätzung zur Wirkung von Prüm auf die Aufklärungsquote machen. Immerhin geht

das Innenministerium in Paris davon aus, dass durch den Direktzugriff auf die Fahrzeug- und Halterdaten eine Beschleunigung der Ermittlungen eingetreten ist. Auch habe Prüm zur Klärung von «Cold Cases» beigetragen (Interview PTS).

5.4 Analyse des Impacts von Prüm in Österreich, Deutschland und Frankreich

In *Österreich* wird laut dem .BK der Nutzen von Prüm sehr positiv eingeschätzt, sowohl von Politik wie Bevölkerung. Prüm genieße in Österreich umfassende politische Unterstützung. Seitens der österreichischen Bevölkerung bestehe durch die möglichen Klärungen schwerster Straftaten, über welche die Medien immer wieder berichteten, bestehe höchste Akzeptanz (Interview .BK). Auch in *Deutschland* wird laut BKA Prüm durchweg positiv eingeschätzt. Aus *Frankreich* wurden hierzu keine Angaben übermittelt.

6 Rückschlüsse aus den Erfahrungen und Einschätzung des Nutzens für die Schweiz

6.1 Rückschlüsse für die Umsetzung der Prümer Beschlüsse in der Schweiz

Aus den in Kapitel 5 aufgeführten Erfahrungen Österreichs, Deutschlands und Frankreichs lassen sich einige Rückschlüsse für die Umsetzung der Prümer Beschlüsse in der Schweiz ziehen (Forschungsfrage 3).

Die Schweiz ist wie Deutschland gerade im Polizeibereich ein föderalistisch organisierter Staat. Es ist daher sinnvoll, den *Entscheid*, ob ein Fingerabdruck oder ein DNA-Profil abgeglichen werden soll, den entsprechenden ermittelnden Behörden zu überlassen. Diese Dezentralisierung erschwert allerdings die Führung einer nachvollziehbaren Statistik und behindert die Evaluation der Nutzung der Prümer Beschlüsse in der Schweiz. Bei den Fahrzeug- und Halterdaten wäre es denkbar, dass alle Polizei- und GWK-Beamten, welche bereits heute einen Zugriff aufs MOFIS haben, eine Prüm-Abfrage starten können. Allerdings muss durch entsprechende technische und rechtliche Vorkehrungen vorgesorgt werden, dass der Zugriff nicht zur massenhaften Ahndung von Verkehrsdelikten zweckentfremdet wird.

Die Schweiz dürfte als letzter Staat die Prümer Beschlüsse umsetzen. Der Massenabgleich von offenen DNA-Spuren wird somit mit allen DNA-Datenbanken der EU sowie Islands und Norwegens sicherzustellen sein. Es ist wohl sinnvoll, diesen *Massenabgleich* mit allen Staaten sofort nach Umsetzung der Prümer Beschlüsse an die Hand zu nehmen. Der entsprechend grosse Aufwand aufgrund der Vielzahl an Treffern muss mit genügend Personal aufgefangen werden. Es bietet sich hier an, für diese Phase zu Beginn der Kooperation befristetes Personal anzustellen, welches den nötigen Schriftverkehr in Phase II gewährleistet. Die ermittelnden Behörden, allen voran die Kantonspolizeien, sind auf die zu erwartende Mehrarbeit rechtzeitig hinzuweisen.

Analog wie in Österreich sollen die Kantonspolizeien und das GWK darauf hingewiesen werden, alle *internationalen Straftäter grundsätzlich erkennungsdienstlich* zu bearbeiten und

Prüm-Anfragen zu lancieren sind. Im Falle eines Treffers bei einer *Personenkontrolle* sollen die Beamten die «Schwedische Initiative» nutzen, welche die dringliche Verarbeitung von Informationsgesuchen im Ausland sicherstellt. Wird bei der Abfrage einer Spur im Ausland ein Treffer auf eine Spur realisiert, so sollen die entsprechenden Informationen in jedem Falle an die ermittelnden Behörden weitergeleitet werden. Eine Priorisierung der Behandlung solcher Treffer in den Kantonen anhand der Deliktsschwere ist ihnen allerdings anzuraten.

Bei der Erarbeitung der Entscheid-Grundlagen für den Bundesrat hat fedpol grobe Annahmen über die zu erwartende Trefferquote bei DNA-Profil- und Fingerabdruckanfragen gemacht. Diese waren die Basis für die Berechnung der finanziellen und personellen Konsequenzen einer Prüm-Assoziierung der Schweiz. Die Zahlen aus Deutschland und Österreich haben gezeigt, dass die Schweiz mit ihren Schätzungen durchaus realistisch war.

Die Erfahrungen aus den beobachteten Staaten weisen darauf hin, dass Prüm auch als Fahndungsinstrument eine wichtige Rolle spielt. Prüm könnte somit eine wichtige Ergänzung zur Schengener Fahndungszusammenarbeit sein. Bei der Ausarbeitung der internen Prozesse in der Schweiz ist folglich das SIRENE-Büro rechtzeitig zu involvieren.

Der automatisierte Fingerabdruck-Abgleich hat sich vor allem in Österreich als wirksames Mittel herausgestellt, Falschidentitäten zu erkennen. Damit wird Prüm gerade für das GWK zu einem interessanten Instrument, um bei Kontrollen Personen zu identifizieren, welche unter anderem Namen in die Schweiz einreisen möchten.

Der Nutzen des Direktzugriffs auf die Fahrzeug- und Halterdatenbanken lässt sich aufgrund der Rückmeldungen aus Deutschland, Österreich und Frankreich sowie der fehlenden Zahlen nicht abschliessend bewerten.

Die Europäische Kommission (2012, 9) hat bereits verschiedene Verbesserungsvorschläge in die Diskussion eingebracht. Die Standardisierung des Informationsaustauschs in Phase II ist sinnvoll. Die Schweiz ist gut beraten, die Nutzung des elektronischen Formulars von Europol für den Schriftfolgeverkehr zu prüfen.

6.2 Nutzen für die Kriminalitätsbekämpfung in der Schweiz

Für eine wachsende Gruppe von Mitgliedstaaten ist Prüm zu einem Routineinstrument zur Kriminalitätsbekämpfung geworden. Gemäss Europäischer Kommission (2012, 6) sehen die zuständigen Behörden beim Austausch von Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten sowie DNA-Daten einen enormen Mehrwert für die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten. In Bezug auf die daktyloskopischen Daten sind die Einschätzungen weniger eindeutig; sie werden aber von allen Prüm-Staaten als wertvoll bezeichnet.

Die Erfahrungen aus Österreich, Deutschland und Frankreich zeigen, dass Prüm für die Schweiz zu einem solchen Instrument werden könnte. Zum einen lässt sich die gewünschte Beschleunigung in den Verfahren sicherlich in der ersten Phase erreichen. Die meisten Treffer werden für die Schweiz mit den Nachbarstaaten Österreich, Deutschland, Italien und Frank-

reich realisieren lassen. Mit diesen Staaten besteht seit Jahren eine fast ausnahmslos gute Polizeikooperation, welche sich auf weit entwickelte Polizeiverträge stützen kann. Es ist also durchaus wahrscheinlich, dass die Informationen in Phase II aus diesen Staaten innert nützlicher Frist in die Schweiz gelangen. Zum anderen zeigen die Erfahrungen, dass Prüm auch mit Nicht-Nachbarstaaten Treffer verzeichnen kann, die für die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz wichtig sind. Zu denken sind insbesondere Rumänien oder Ungarn, welche auf Abfragen aus Deutschland und Österreich bereits zahlreiche Treffer gezeitigt haben. Hohe Trefferquoten sind in der Schweiz bei Einbruchsdiebstählen, sonstigen Vermögensdelikten, bei Drogenhandel und -schmuggel, Diebstahl und schwerem Diebstahl sowie bei Raub und Erpressungen zu erwarten. Diese Delikte gehören denn auch zu den Delikten, welche in dieser Arbeit unter «grenzüberschreitende Kriminalität» und «Kriminaltourismus» subsumiert worden sind.

Die Untersuchung der Erfahrungen in Österreich und Deutschland haben aber ebenso gezeigt, dass eine signifikante Verringerung der Aufklärungsquote nicht generell festzustellen ist. Prüm kann durchaus einen Mehrwert für die Schweizer Strafverfolgungsbehörden bieten, als Wundermittel im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität und den Kriminalitätstourismus darf es allerdings nicht dargestellt werden.

Schliesslich sind alle Prüm-Treffer nur relevant, wenn sie Aufklärung der Täterschaft, zur Festnahme einer Person, bzw. zu deren Auslieferung führen. Mit Prüm wird die polizeiliche Amtshilfe wesentlich beschleunigt. Auch auf justizieller Ebene müssen somit die nötigen personellen und rechtlichen Vorkehrungen an die Hand genommen werden, um der Zunahme an Rechtshilfe- und Auslieferungsgesuchen Herr zu sein.

7 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die vorliegende Arbeit ging der Forschungsfrage nach, ob eine Assoziierung der Schweiz an die Prümer Beschlüsse überhaupt einen Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung leisten kann. Zu diesem Zweck wurde ein Wirkungsmodell entwickelt und die empirische Evidenz sowie die innere und äussere Kohärenz einer Prüm-Assoziierung der Schweiz analysiert.

Diese Analyse hat gezeigt, dass die empirische Evidenz einer Prüm-Assoziierung durchaus gegeben sein kann. Indem den ermittelnden Behörden Instrumente wie der automatisierte Austausch von daktyloskopischen Daten und DNA-Profilen sowie ein Direktzugriff auf die Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten gewährt werden, erhöht sich die Aufklärungschance einer Straftat. Eine Erhöhung der Aufklärungsquote eines Verbrechens kann laut Becker (1968) dazu führen, dass Kriminelle von der Ausübung ihrer Straftaten abgehalten werden. Das entwickelte Wirkungsmodell ist in sich kohärent. Zudem würde sich eine Prüm-Assoziierung der Schweiz in die in den letzten Jahren vorgenommene Integration in die europäische Polizeikooperation einfügen und der gegenwärtigen Europapolitik der Schweiz nicht widersprechen. Bei der Analyse der äusseren Kohärenz hat sich aber auch gezeigt, dass eine Verbesserung und Beschleunigung des polizeilichen Amtshilfeverkehrs nicht ohne entsprechende Verbesserungen auf justizieller Ebene von statten gehen kann. Gerade die Nichtbeteiligung der

Schweiz am Europäischen Haftbefehl könnte sich hier als wesentliches Hindernis erweisen. Bei der zu erwartenden Anzahl an identifizierten Straftätern und der zunehmenden Auslieferungssuchen könnte sich die fehlende Teilnahme der Schweiz am Europäischen Haftbefehl nachteilig auswirken, indem der Zeitgewinn bei den Ermittlungen durch eine Verzögerung der Auslieferung durch mangelnde Ressourcen zunichte gemacht wird.

Eine Prüm-Assoziierung der Schweiz allein kann die grenzüberschreitende Kriminalität und den Kriminaltourismus natürlich nicht bekämpfen. Es wäre allerdings eine Illusion, die Wirksamkeit von Prüm nur anhand der Aufklärungsquote in den unter Kriminaltourismus subsummierten Delikten messen zu wollen. Die Prümer Beschlüsse können aber - so das Fazit zur ersten Forschungsfrage - einen wertvollen Beitrag zu zielgerichteten, effizienteren und rascheren Ermittlungen bei diesen Delikten leisten.

Daneben hat sich die Arbeit mit der Frage beschäftigt, ob die von Prüm intendierten Ziele und Wirkungen auf der Basis der Erfahrungen in Österreich, Deutschland und Frankreich feststellbar sind.

Prüm hat sich für die Polizeibehörden in der EU zu einem Routine-Instrument entwickelt. Die Analyse der Erfahrungen in Österreich, Deutschland und Frankreich hat gezeigt, dass die Beschleunigung des Informationsaustauschs in der ersten Phase tatsächlich stattgefunden hat. Eine grundsätzliche Beschleunigung der Verfahren / Ermittlungen dürfte sich allerdings nicht einstellen, da nach Prüm-Treffern immer noch ein internationaler Nachfolgeschriftverkehr notwendig ist, um Personen- und Falldaten zu erlangen. Jedoch dürfte die hohe Anzahl an Treffern zu konkreten Ermittlungsansätzen führen. Zudem konnte die Annahme bestätigt werden, dass die Polizeibehörden aufgrund der erzielten Treffer rascher erkennen konnten, in welchem Staat weitere Informationen zu einem DNA-Profil oder einem Fingerabdruck vorhanden sind. Dies erleichtert es den Behörden zielgerichtet Amts- und Rechtshilfesuche zu stellen. Die Prüm-Abfrage von daktyloskopischen Daten hat sich zudem als zusätzliches Fahndungsmittel erwiesen. Nicht zweifelsfrei festgestellt werden konnte ein positiver Einfluss der Prümer Beschlüsse auf die Aufklärungsquote.

Schliesslich wollte die vorliegende Arbeit die Frage beantworten, welche Rückschlüsse auf eine Umsetzung der Prümer Beschlüsse in der Schweiz gezogen werden können. Diese Rückschlüsse fliessen in folgende Empfehlungen an fedpol ein:

- Eine Prüm-Assoziierung ist aus Sicht der Kriminalitätsbekämpfung anzustreben.
- Die Erfahrungen aus den drei untersuchten Staaten haben gezeigt, dass Prüm vor allem zu hohen Treffern in den Nachbarstaaten führen wird. Folglich ist eine Umsetzung mit diesen Staaten prioritär an die Hand zu nehmen.
- Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Prümer Beschlüsse in der Schweiz sind genügende personelle und finanzielle Mittel bei fedpol: Zum einen sollte in der Phase I ein stark automatisierter interner Prozess eingeführt werden. Damit können personelle

Ressourcen gespart werden. Darüber hinaus muss für den Schriftverkehr in Phase II genug Personal vorhanden sein.

- Auch bei den Kantonen sind genügend finanzielle Mittel einzuplanen. Zum einen sind es die kantonalen Kriminalpolizeien, welche aufgrund der zunehmenden Prüm-Treffer vermehrt Ermittlungen an die Hand nehmen können. Zum anderen müssen die Finanzen vorhanden sein, um insbesondere DNA-Analysen in Auftrag zu geben. Die an einem Tatort sichergestellten DNA-Spuren müssen in einem Labor analysiert werden, was heutzutage pro Profil knapp 300 Franken kostet.
- Mit den Kantonen ist zu vereinbaren, wie mit Spur-Spur-Treffern umgegangen werden soll. Soll fedpol alle Spur-Spur-Treffer an die Kantonspolizeien übermitteln oder nur diejenigen, bei welchen ein schweres Delikt vorliegt?
- Beim Schriftverkehr in Phase II ist eine Standardisierung des Informationsaustauschs anzustreben. Dies könnte erreicht werden, indem die Nutzung des von Europol entwickelten Formats für den Schriftverkehr geprüft wird.
- Die Möglichkeiten, die Prüm bietet, müssen von den ermittelnden Behörden genutzt werden. Wie in Österreich bieten sich hier Informationsveranstaltungen für Ermittlungsbeamte, Staatsanwälte und Richter zur Funktionsweise und zum Nutzen von Prüm an.
- Die Erfahrungen aus den beobachteten Staaten weisen darauf hin, dass Prüm ebenso als Fahndungsinstrument eine wichtige Rolle spielt. Bei der Ausarbeitung der internen Prozesse in der Schweiz ist somit die Schengen-Fahndung zu berücksichtigen und das SIRENE-Büro rechtzeitig zu involvieren.
- Prüm kann nur zu einem effektiven Instrument werden, wenn nicht nur der polizeiliche Amtshilfeverkehr beschleunigt wird, sondern auch die Prozesse der Rechtshilfe und der Auslieferung. Eine Assoziierung der Schweiz am Europäischen Haftbefehl ist deshalb nochmals zu prüfen.

Sofern also die Prümer Beschlüsse unter Beachtung der Erfahrungen unserer Nachbarstaaten, und durch genügend Mittel in der Schweiz umgesetzt werden, kann die Schweiz von diesem Instrument profitieren. Der Beitritt der Schweiz könnte dann einen Beitrag dazu leisten, dass es innerhalb des gesamten EU Raumes mit annähernd gleichen Täterstrukturen, in Zukunft für diese reisenden Straftäter immer schwerer sein wird, auf Dauer unerkannt bestimmte Straftaten zu begehen oder sich Fahndungsmassnahmen zu entziehen.

Der Weg von Schengen nach Prüm ist bekannt: Der Schnellste führt über Luxemburg, Trier und Bitburg. Es liegt nun an den politischen Behörden in der Schweiz, ob sie die Ausfahrt Prüm kurz nach Orlenbach nehmen wollen.

Literaturverzeichnis

1. Literatur

Albertini, G.; Fehr, B. & Voser, B. (Hrsg.) (2008). *Polizeiliche Ermittlung. Ein Handbuch der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs zum polizeilichen Ermittlungsverfahren gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung*. Zürich: Schulthess.

Balthasar, A. (2000). Evaluationssynthesen: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen. *LeGes*, 11(1), 13-25.

Bartenschlager, U. (2008). *Der Prümer Vertrag (Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration)*. Weitere Verbesserungen in der internationalen Polizeizusammenarbeit?. Neuenburg: Schweizer Polizei-Institut.

Basler Versicherung (2014): *Basler Einbruchstudie. Ausgabe Dezember 2013*. URL: https://www.baloise.ch/dms/internet/baloise-ch/documents/de/privatkunden/sicherheitswelt/000_8061d_Basler-Einbruchstudie/Basler-Einbruchstudie.pdf, 17.09.2014.

Becker, G. (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217.

Bieber, R.; Epiney, A. & Haag, M. (Hrsg.) (2013). *Die Europäische Union. Europarecht und Politik* (10. Auflage). Baden-Baden: Nomos.

Bussmann, W. (2009). Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. *LeGes*, 20(2), 175-189.

Clages, H. (2004). *Der Rote Faden. Grundsätze der Kriminalpraxis* (11., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage). Heidelberg: Kriminalistik Verlag.

Dübbers, R. (2011). *Der "Prüm-Prozess": Prümer Vertrag, Ratsbeschluss Prüm und Regierungsabkommen mit den USA über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität*. München: GRIN Verlag (E-Book).

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (2011). *Technische und organisatorische Massnahmen - Ein Leitfaden*. URL: <http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00628/00629/00633/index.html?lang=de>, 27.08.2014.

Gisler, F. (2009). *La coopération policière internationale de la Suisse en matière de lutte contre la criminalité organisée. Concept, état des lieux, évaluation et perspectives*. Zürich [etc.]: Schulthess.

- Gless, S. (2012): *Expertenmandat i.S. Beitritt der Schweiz zum Europäischen Haftbefehl*. URL: <https://www.aramis.admin.ch/Default.aspx?page=Texte&ProjectID=32928>, 05.08.2014.
- Jäggi, A. (2014): Das Eidgenössische Grenzwachtkorps (GWK), ein wichtiger Partner bei der Bekämpfung der internationalen Kfz-Kriminalität. *MEPA-Fachjournal*, 2014(2), 24-30.
- Knoepfel, P. & Bussmann, W. (1997): Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In Bussmann W.; Klöti, U. & Knoepfel, P. (Hrsg.). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel und Frankfurt a. Main: Helbing & Lichtenhahn.
- Ledermann, S. & Sager, F. (2009). Problem erkannt, aber nicht gebannt – Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungsevaluation am Beispiel der Strategie «Migration und Gesundheit». *Zeitschrift für Evaluation*, 8(1), 7-25.
- Marakovits, A. (2007). «Quantensprung für die Sicherheit». *Öffentliche Sicherheit*. 2007 (3-4), 45-46.
- Mutschler, S. (2010). *Der Prümmer Vertrag – Neue Wege der Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene*. Stuttgart: Boorberg.
- Neue Zürcher Zeitung (2014). *Kriminaltouristen: Kontroverse um Grenzkontrollen*. URL: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/kontroverse-um-grenzkontrollen-1.18209047>, 17.09.2014.
- Ostendorf, H. (2010). Ursachen von Kriminalität. *Informationen zur politischen Bildung. Heft 306*, 2010(1), 11-17.
- Papayannis, D. (2008). Die Polizeiliche Zusammenarbeit und der Vertrag von Prüm. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 11(2), 219-251.
- Pellengahr, F. (2012). *Datenschutz in der europäischen polizeilichen Kooperation. Grundrechtsfragen des Prüm-Beschlusses und seine Umsetzung in das innerstaatliche Recht*. Münster: Monsenstein und Vannerdat.
- Peters, E. (2008). Vertrag von Prüm – nie gehört? *Freilaw - Freiburg Law Students Journal*, 2008(2), 1-8.
- Rieder, S. (2007). Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs. *LeGes* 18(2), S. 275-291.
- Sager, F., Van der Heiden, N., Mavrot, C., Thomann, E., Zollinger, C. & Hinterleitner, M. (2012). *Formative Evaluation Vollzug Tierarzneimittelverordnung (TAMV). Schlussbericht*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.
- Sager, F. & Hinterleitner, M. (2014). Evaluation. In Bandelow, N. & Schubert, K. (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien: Oldenbourg, im Druck.

Schmid, R. (2008). Europäischer Datenverbund. Die Schweiz könnte schon bald am Datenaustauschverbund im Rahmen des Prüm-Vertragswerks teilnehmen. *Öffentliche Sicherheit*. 2008(5-6), 57.

Spengler, H. (2004): *Ursachen und Kosten der Kriminalität in Deutschland. Drei empirische Untersuchungen (Dissertation)*. Darmstadt: Technische Universität Darmstadt (Hrsg.).

Tresch, T. & Wenger, A. (Hrsg., 2014): *Sicherheit 2014. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich; Militärakademie an der ETH Zürich.

Walder, H. (2006). *Kriminalistisches Denken* (7., völlig neu bearbeitete Auflage). Heidelberg: Kriminalistik Verlag.

Zehner, P. (2009). Internationale Zusammenarbeit bei Zuwiderhandlungen im Strassenverkehr. In Schaffhauser R. (Hrsg.). *Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2009*. St. Gallen: Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis.

2. Dokumente von Behörden

Bundesamt für Polizei (2010): *Jahresbericht 2009*. URL:

<http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/sicherheit/jb/jabe-2009-d.pdf>, 17.09.2014.

Bundesamt für Polizei (2011): *Jahresbericht 2010*. URL:

<http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/sicherheit/jb/jabe-2010-d.pdf>, 17.09.2014.

Bundesamt für Polizei (2012): *Jahresbericht 2011*. URL:

<http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/sicherheit/jb/jabe-2011-d.pdf>, 17.09.2014.

Bundesamt für Polizei (2013): *Jahresbericht 2012*. URL:

<http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/sicherheit/jb/jabe-2012-d.pdf>, 17.09.2014.

Bundesamt für Polizei (2014a): *Jahresbericht 2013*. URL:

<http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/sicherheit/jb/jabe-2013-d.pdf>, 17.09.2014.

Bundesamt für Polizei (2014b): *Informationsblatt AFIS - Automatisches Fingerabdruck-Identifikationssystem*. URL:

<http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/sicherheit/personenidentifikation/afis/factsheet-afis-d.pdf>, 17.08.2014.

Bundesamt für Polizei (2014c): *Fingerabdrücke und AFIS: Anzahl Identifikationen*. URL:

http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/sicherheit/personenidentifikation/fingerabdrucke/anzahl_identifikationen.html, 17.08.2014.

Bundesamt für Polizei (2014d): *DNA-Analyse: Anzahl Identifikationen*. URL:

http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/sicherheit/personenidentifikation/dna-profile/anzahl_identifikationen.html, 17.08.2014.

Bundesamt für Polizei (2014e): Internes Dokument. Mimeo.

Bundesamt für Statistik (2010): *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2009*.

URL:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/22/publ.html?publicationID=3866>,

01.09.2014.

Bundesamt für Statistik (2011): *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2010*.

URL:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/22/publ.html?publicationID=4307>,

01.09.2014.

Bundesamt für Statistik (2012): *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2011*.

URL:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/22/publ.html?publicationID=4719>,

01.09.2014.

Bundesamt für Statistik (2013): *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2012*.

URL:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/22/publ.html?publicationID=5108>,

01.09.2014.

Bundesamt für Statistik (2014): *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2013*.

URL:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/22/publ.html?publicationID=5512>,

01.09.2014.

Bundeskriminalamt (2008): *Polizeiliche Kriminalstatistik 2007*. URL:

http://www.bka.de/nn_242508/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatis-tik/ImkBerichteBis2011/pks2007ImkKurzbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2007ImkKurzbericht.pdf, 16.08.2014.

Bundeskriminalamt (2009): *Polizeiliche Kriminalstatistik 2008*. URL:

http://www.bka.de/nn_242508/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatis-tik/ImkBerichteBis2011/pks2008ImkKurzbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2008ImkKurzbericht.pdf, 16.08.2014.

Bundeskriminalamt (2010): *Polizeiliche Kriminalstatistik 2009*. URL:

http://www.bka.de/nn_242508/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatis-tik/ImkBerichteBis2011/pks2009ImkKurzbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2009ImkKurzbericht.pdf, 16.08.2014.

Bundeskriminalamt (2011): *Polizeiliche Kriminalstatistik 2010*. URL: http://www.bka.de/nr_242508/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/ImkBerichteBis2011/pks2010ImkKurzbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2010ImkKurzbericht.pdf, 16.08.2014.

Bundeskriminalamt (2012): *Polizeiliche Kriminalstatistik 2011*. URL: http://www.bka.de/nr_242508/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/ImkBerichteBis2011/pks2011Zusammenfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2011Zusammenfassung.pdf, 16.08.2014.

Bundeskriminalamt (2013): *Polizeiliche Kriminalstatistik 2012*. URL: <http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2012/pks2012ImkKurzbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2012ImkKurzbericht.pdf>, 16.08.2014.

Bundeskriminalamt (2014): *Polizeiliche Kriminalstatistik 2013*. URL: <http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2013/pks2013ImkBericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/pks2013ImkBericht.pdf>, 16.08.2014.

Bundesministerium für Inneres (2008): *Kriminalitätsbericht. Statistik und Analyse 2007*. URL: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00034/index.shtml, 16.08.2014.

Bundesministerium für Inneres (2009): *Kriminalitätsbericht. Statistik und Analyse 2008*. URL: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00099/index.shtml, 16.08.2014.

Bundesministerium für Inneres (2010): *Kriminalitätsbericht. Statistik und Analyse 2009*. URL: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00186/index.shtml, 16.08.2014.

Bundesministerium für Inneres (2011): *Kriminalitätsbericht. Statistik und Analyse 2010*. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/sicherheitsber_2010/Sicherheitsbericht_2010_Kriminalitätsbericht_Statistik.pdf, 16.08.2014.

Bundesministerium für Inneres (2012): *Kriminalitätsbericht. Statistik und Analyse 2011*. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/SB_2011/KRIMINALITAETSBERICHT_2011.pdf, 16.08.2014.

Bundesministerium für Inneres (2013): *Kriminalitätsbericht. Statistik und Analyse 2012*. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/SB_2012/2_KRIMINALITAETSBERICHT_2012.pdf, 16.08.2014.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2014). Internes Dokument. Mimeo.

Direktion für Europäische Angelegenheiten (2014): *Institutionelle Fragen*. URL: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelle-fragen.html>, 17.10.2014.

Europäische Kommission (2012): *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität („Prümer Beschluss“)*, COM(2012) 732 final.

Europäischer Rat (2014): *Implementation of the provisions on information exchange of the "Prüm Decisions" - overview of documents and procedures - overview of declarations - state of play of implementation of automated data exchange*, 5124/4/14.

Schweizer Bundesrat (2013): *Botschaft über die Genehmigung des Vertrags zwischen der Schweiz, Österreich und Liechtenstein über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit*, BBl 2013 755.

Schweizer Bundesrat (2014a): *Prüm: Der Bundesrat will die polizeiliche Zusammenarbeit mit der EU vertiefen*. Medienmitteilung vom 3.09.2014, URL: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=54302>, 14.09.2014.

Schweizer Bundesrat (2014b): *Strafverfolgungsbehörden sollen Zugriff auf europäische Asyl-daten erhalten*. Medienmitteilung vom 12.09.2014, URL: <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=rm&msg-id=54437>, 14.09.2014.

Schweizer Grenzschutzkorps (2014): *Aufgaben*. URL: <http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04141/index.html?lang=de>, 17.10.2014.

3. Interviews

BKA – Bundeskriminalamt Deutschlands (02.10.2014). Interviewt durch P. Zehner mittels Fragebogen. *Umsetzung und Erfahrungen von Prüm in Deutschland, Österreich und Frankreich*. Per Mail.

.BK – Bundeskriminalamt Österreichs (29.08.2014). Interviewt durch P. Zehner mittels Fragebogen. *Umsetzung und Erfahrungen von Prüm in Deutschland, Österreich und Frankreich*. Per Mail.

KBA – Kraftfahrtbundesamt Deutschlands (02.10.2014). Interviewt durch P. Zehner mittels Fragebogen. *Umsetzung und Erfahrungen von Prüm in Deutschland, Österreich und Frankreich*. Per Mail.

PTS – Police Technique et Scientifique (02.09.2014). Interviewt durch P. Zehner mittels Fragebogen. *Questionnaire sur la mise en oeuvre de la coopération Prüm et sur les expériences acquises dans ce cadre en Allemagne, en Autriche et en France*. Per Mail.

4. Parlamentarische Vorstösse

10.3964 – Interpellation: *Raubzüge von ausländischen Banden*. URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20103964, 17.10.2014.

11.3056 – Motion: *Neuverhandlung des Schengen-Abkommens zur Wiedereinführung der autonomen und systematischen Grenzkontrolle*. URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20113056, 17.10.2014.

12.3126 – Motion: *Schengen-Abkommen kündigen*. URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20123126, 17.10.2014.

14.3131 – Interpellation: *Kriminalität aus dem Ausland und Grenzwachtkorps*. URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20143131, 17.10.2014.

14.3747 – Interpellation: *Automatische Fahrzeugerkennung an der Landesgrenze*. URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20143747, 17.10.2014.

5. Rechtstexte der Schweiz

BPI, *Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13.06.2008*, SR 361.

DNA-Profil-Gesetz, *Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen vom 20.06.2003*, SR 363.

DSG, *Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19.06.1992*, SR 235.1.

StGB, *Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937*, SR 311.0.

SVG, *Strassenverkehrsgesetz vom 19.12.1958*, SR 741.01.

Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28.01.1981, SR 0.235.1.

Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten vom 06.12.2013, SR 361.3.

Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung vom 08.11.2001, SR 0.235.11.

6. Rechtstexte der EU

Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18.07.2002, 1-18.

Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, ABl. L 162, vom 20.06.2002, 1-3.

Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 vom 06.08.2008, 1-11.

Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 vom 06.08.2008, 12-73.

Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. L 130 vom 01.05.2014, 1-36.

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Eurocols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung). ABl. L 180 vom 29.06.2013, 1-30.

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität. COM 2011/0023.

Anhang

Anhang 1: Fragebogen über die Umsetzung und Erfahrungen von Prüm in Deutschland, Österreich und Frankreich

Nationale Umsetzung der Prümer Beschlüsse / Prozesse

- Wer entscheidet in Ihrem Land, ob eine Prüm-Abfrage (DNA, Fingerabdruck) ausgelöst wird (Zentralstelle oder ermittelnde Behörde)?
- Wie oft haben Sie einen Massenabgleich von DNA-Spuren (Art. 4 Beschluss 615) vorgenommen und mit welchen Staaten? Welche Resultate haben Sie damit erzielt?
- Wer hat in Ihrem Land Prüm-Zugriff auf die Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten (Zentralstelle, Einsatzzentralen, jede Polizeidienststelle)? Zu welchem Zweck / in welchem Deliktsbereich wird eine solche Abfrage meistens vorgenommen? Kann in Ihrem Land eine entsprechende Anfrage auch erfolgen, um Ordnungswidrigkeiten im Strassenverkehr zu verfolgen?
- Wie gehen Sie bei Personen-Personen-Treffern vor?
- Wie oft wird die Abfrage von Fingerabdruckdaten bei der Personenkontrolle genutzt? Wird dabei auch eine Prüm-Abfrage ausgelöst?
- Was passiert, wenn bei einer Personenkontrolle ein Prüm-Hit realisiert wird? Können die personenbezogenen Informationen zu diesem Hit innert nützlicher Frist beim Partnerland beschafft werden? Gibt es in diesem Bereich spezifische Probleme, die aufgetaucht sind?
- Wie gehen Sie bei Spur-Spur-Treffern vor? Welche Priorität genießen solche Hits?

Nutzen der Prümer Beschlüsse

- Wie viele Abfragen hat Ihr Land seit der Umsetzung von Prüm in den einzelnen Prüm-Bereichen (Fingerabdrücke, DNA, Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten) lanciert und wie viele Hits wurden dabei verzeichnet?

- In welchen Deliktsfeldern ergab es die meisten Hits?
- Mit welchen Staaten haben Sie die meisten Hits erzielt?
- Haben sich die Aufklärungsquoten bei gewissen Delikten durch Prüm verändert?
- Haben sich durch Prüm die Vorgehensweisen bei Ermittlungen verändert? Sind die Verfahren / Ermittlungen tatsächlich beschleunigt worden?
- Wie hat sicher der Informationsaustausch (Phase II) entwickelt? Welchen Einfluss hat Prüm auf die Rechtshilfe bzw. die Auslieferung in Ihrem Land gehabt? Gab es durch die Umsetzung von Prüm Kapazitätsprobleme beim Justizministerium?
- Wurden seit der Umsetzung von Prüm mehr Verfahren an die Justiz überwiesen? Haben Sie hierzu Zahlen?
- Hat der Massenabgleich von DNA-Daten zur Klärung bislang ungeklärter Fälle («Cold Cases») geführt?
- Haben Sie bei der Abfrage von Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten Probleme festgestellt?
- Wie oft kommt eine Abfrage der Fahrzeugidentifikationsnummer (FIN) vor? In welchen Situationen?

Einschätzung des Nutzens von Prüm / Verbesserungspotential

- Hat Prüm Ihrer Meinung nach den erhofften Beitrag zur besseren Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität geleistet?
- Wo liegt Ihrer Meinung nach der hauptsächliche Mehrwert von Prüm?
- Wie schätzen die politischen Behörden in Ihrem Land (Minister, Regierung) den Nutzen von Prüm ein?
- Worin sehen Sie Verbesserungspotential bei der Prümer Zusammenarbeit?

Anhang 2: Questionnaire sur la mise en œuvre de la coopération Prüm et sur les expériences acquises dans ce cadre en Allemagne, en Autriche et en France

Mise en œuvre nationale des décisions de Prüm / processus

- Qui décide dans votre pays du lancement d'une requête Prüm (ADN, empreintes digitales)? Un office central ou des autorités d'enquête?
- A quelle fréquence procédez-vous à une comparaison de masse de traces d'ADN (art. 4 Décision 615) et avec quels pays? Quels sont les résultats que vous avez ainsi obtenus?
- Dans votre pays, qui a un accès Prüm aux données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs (office central, centrales d'engagement, chaque service de police)? A quelle fin / dans quelle catégorie d'infraction une telle requête a-t-elle lieu le plus souvent? Votre pays autorise-t-il également les consultations concernant les infractions au code de la route?
- Comment procédez-vous en cas de concordance personne-personne?
- A quelle fréquence les données relatives aux empreintes digitales sont consultées lors des contrôles de personne? Une requête Prüm est-elle alors également lancée?
- Que se passe-t-il si, lors d'un contrôle de personne, un Hit Prüm est généré? Est-il possible de se procurer en temps utile auprès de l'Etat en question les informations personnelles concernant cette concordance? Avez-vous rencontré des problèmes particuliers dans ce domaine?
- Comment procédez-vous en cas de concordance trace-trace? Quelle est la priorité donnée à de telles concordances?

Utilité des décisions de Prüm

- Depuis la mise en œuvre de Prüm, combien de requêtes Prüm avez-vous lancées et combien de concordances votre pays a-t-il recensées dans chaque domaine (empreintes digitales, ADN, données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs)?
- Quelles sont les catégories d'infraction qui ont mis en évidence le plus de concordances?

- Avec quels pays avez-vous réalisé le plus de concordances?
- Prüm a-t-il apporté un changement dans le taux d'élucidation de certaines infractions?
- Prüm a-t-il apporté un changement dans les procédures d'enquête? A-t-il réellement permis d'accélérer les procédures/enquêtes?
- Comment l'échange d'informations (phase II) s'est-il développé? Dans votre pays, quelle influence Prüm a-t-il eu sur l'entraide judiciaire et sur l'extradition? La mise en œuvre de Prüm a-t-elle engendré des problèmes de ressources au sein du ministère de la Justice?
- Depuis la mise en œuvre de Prüm, le nombre de procédures transférées à la justice a-t-il augmenté? Disposez-vous de chiffres à ce sujet?
- La comparaison à grande échelle de données ADN a-elle permis d'élucider des dossiers non résolus (cold cases)?
- Avez-vous constaté des problèmes lors de la consultation de données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs?
- Le numéro d'identification du véhicule (VIN) est-il souvent consulté? Dans quelles situations?

Evaluation de l'utilité de Prüm / potentiel d'amélioration

- Selon vous, Prüm a-t-il permis, comme espéré, d'améliorer la lutte contre la criminalité transfrontalière?
- Selon vous, quelle est la principale valeur ajoutée de Prüm?
- Que pensent les autorités politiques de votre pays (ministères, gouvernement) de l'utilité de Prüm?
- Selon vous, quelles sont les améliorations possibles dans la coopération de Prüm?

Anhang 3: Übersicht über die verwendeten Zahlen und Materialien

3.1 Entwicklung der Aufklärungsquoten in der Schweiz (2009 - 2013)

Aufklärungsquote in der Schweiz (in%)	2009	2010	2011	2012	2013
Diebstahl	17.8	18.2	16.1	16	16.2
Einbruchdiebstahl	12.7	12.7	11.5	11.9	12
Fahrzeugdiebstahl	5.3	4.4	4	4.2	2.9
Raub	36.9	36.8	33.5	34.6	33.8
Menschenhandel	74	90.4	88.9	93.6	86.9
Drogenhandel	98.4	98.7	98.6	98.5	98
Drogenschmuggel	96.6	97.4	98.4	98.3	98

Quelle: Bundesamt für Statistik (2010-2014): Polizeiliche Kriminalstatistik 2009-2013.

3.2 Entwicklung der Fingerabdruck-Identifikationen in der Schweiz (2009-2013)

Fingerabdruck-Identifikationen in der Schweiz	2009	2010	2011	2012	2013
Personenidentifikation 2-Finger	36463	38272	49'178	61722	59175
Personenidentifikation 10-Finger	15848	16629	20'665	25717	25554
Spurenidentifikation	2323	2550	2'864	2968	2809

Quelle: Bundesamt für Polizei (2010-2013), sowie Bundesamt für Polizei (2014c).

3.3 Entwicklung der DNA-Identifikationen in der Schweiz (2009-2013)

DNA-Identifikationen in der Schweiz	2009	2010	2011	2012	2013
Spur-Person-Hits	3753	3827	4318	5852	6025
Spur-Spur-Hits	800	965	986	1452	1432

Quelle: Bundesamt für Polizei (2010-2013), sowie Bundesamt für Polizei (2014c).

3.4 Entwicklung der AFIS-Hit Zahlen in Österreich (2007-2012)

Entwicklung der AFIS Hit-Zahlen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Treffer (Spur)	10	13	13	13	25	27
Treffer (Falschidentitäten)	208	183	279	289	452	503
Treffer (erkannte Aufenthaltsfeststellungen)	40	40	67	75	130	130
Treffer (erkannte Haftbefehle national)	135	118	176	155	325	325
Treffer (erkannte Haftbefehle international)	8	9	5	6	3	5
Treffer (Gesamt)	632	1412	2806	4065	6943	8818
Anzahl Anfragen	3649	8118	22332	39394	80339	136248
Trefferquote	17,32	17,39	12,56	10,32	8,64	6,47

Quelle: Interview .BK (29.08.2014). *Anhang: Ergebnisse DNA/ AFIS / KFZ-Register – Prümer Vertrag (Stand: 27.08.2014).*

3.5 DNA-Treffer pro Deliktsfeld in Österreich (2007-2012)

Geklärte Delikte durch DNA-Treffer	Anteil	Gesamt
Delikte gegen das Leben (Tötungsdelikte)	1,57	120
Delikte gegen die körperliche Integrität (Körperverletzungen)	0,01	1
Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung	0,30	23
Raub / Erpressung / Freiheitsentziehung	3,65	279
Delikte gegen die Öffentliche Sicherheit	0,13	10
Einbruchsdiebstahl / schwerer Diebstahl / gewerbsmässiger- und Banden- diebstahl	85,30	6518
Sonstige Eigentumsdelikte und Sachbeschädigungen	3,30	252
Betrug, Fälschungsdelikte, Amtsdelikte, Täuschung	2,88	220
Sonstige Delikte	2,85	218
Total	100	7641

Quelle: Interview .BK (29.08.2014). *Anhang: Ergebnisse DNA/ AFIS / KFZ-Register – Prümer Vertrag (Stand: 27.08.2014).*

3.6 Entwicklung der Hit-Zahlen im DNA-Bereich in Österreich (2007 - 2012)

Hits mit DNA-Profilen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AT Spur-Person Ausland	628	691	1012	1460	1991	2517
AT Person-Spur Ausland	623	1262	1784	2327	3091	3946
Spur-Spur	1422	1903	2312	2919	3470	4131
AT Person - Person Ausland	922	1434	2489	3893	6638	9695
Gesamt	3595	5290	7597	10599	15190	20289
Anzahl Anfragen AT - Ausland	86304	153819	273873	466876	690181	969024
Hitquote DNA-Profile	4,17	3,44	2,77	2,27	2,20	2,09

Quelle: Interview .BK (29.08.2014). Anhang: *Ergebnisse DNA/ AFIS / KFZ-Register – Prümer Vertrag (Stand: 27.08.2014)*.

3.7 Entwicklung der AFIS-Hit-Zahlen in Österreich pro Land (2007-2012)

Entwicklung der AFIS Hit-Zahlen pro Land	Treffer	Anfragen	Anteil (%)
Bulgarien	570	19464	2,93
Deutschland	6990	44329	15,77
Estland	10	6015	0,17
Finnland	8	2746	0,29
Frankreich	772	13101	5,89
Litauen	161	12884	1,25
Luxemburg	234	25975	0,90
Malta	0	0	0,00
Niederlande	204	10521	1,94
Rumänien	428	6529	6,56
Slowakei	1019	20797	4,90
Slowenien	379	26675	1,42
Spanien	1346	24322	5,53
Tschechische Republik	677	16259	4,16
Ungarn	1011	9817	10,30
Zypern	1	5202	0,02
Gesamt	13810	249013	5,55

Quelle: Interview .BK (29.08.2014). *Anhang: Ergebnisse DNA/ AFIS / KFZ-Register – Prümer Vertrag (Stand: 27.08.2014).*

3.8 Entwicklung der Aufklärungsquote in Österreich (2007 - 2012)

Entwicklung der Aufklärungsquote in Österreich (in%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Diebstahl (DIEBSTAHL § 127)	14.66	15.36	15.6	16.38	17.68	18.43
Einbruchdiebstahl (DIEBSTAHL DURCH EINBRUCH ODER MIT WAFFEN § 129)	10.65	8.98	9.13	10.28	11.23	9.5
Fahrzeugdiebstahl (PKW, Kombi)	10.93	8.62	8	8.48	11.7	9.54
Raub (RAUB § 142)	26.13	27.8	31.93	28.2	28.72	31.86
Menschenhandel (Verbrechen und Vergehen, gewichtet)	91.25	100	96.875	81.25	86.25	73.75
Drogenhandel (gewichtet)	97.75	97.9	97.5	96.8	96.84	95.77
Drogenschmuggel	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2008-2013). *Kriminalitätsberichte. Statistik und Analyse* (2007-2012).

3.9 Entwicklung der AFIS-Hit Zahlen in Deutschland (2010-2013)

Entwicklung der AFIS Hit-Zahlen	2010	2011	2012	2013
Treffer (Person - Person)	138	146	428	658
Treffer (Person - Spur)	7	11	6	8
Treffer (Spur-Person)	22	125	251	260
Treffer (Spur-Spur)	2	12	54	2
Treffer (Gesamt)	169	294	739	928
Anzahl Anfragen	10912	18038	25880	42166
Trefferquote	1,55	1,63	2,86	2,20

Quelle: Interview BKA (2.10.2014). *Anlage 2. Übermittlung von Prüm-Ersuchen und dabei erzielte Treffer nach Jahren (Stand 31.08.2014). B) Im Bereich der Fingerabdrücke; Ba) Recherchen und Treffer insgesamt.*

3.10 Entwicklung der AFIS-Hit-Zahlen in Deutschland pro Land (1. Halbjahr 2014)

Entwicklung der AFIS Hit-Zahlen pro Land	Treffer	Anfragen	Anteil (%)
Österreich	98	3410	2,87
Spanien	150	2048	7,32
Luxemburg	5	1748	0,28
Slowenien	9	2157	0,42
Niederlande	67	3657	1,83
Frankreich	195	2956	6,60
Rumänien	45	2556	1,76
Slowakei	14	2529	0,55
Litauen	26	2135	1,22
Bulgarien	22	2693	0,82
Tschechien	65	3308	1,96
Zypern	10	1134	0,75

Quelle: Interview BKA (2.10.2014). Anlage 4. Anlage zum INPOL-Sachstandsbericht, 1. HJ. 2014.

3.11 Entwicklung der DNA-Hit-Zahlen in Deutschland pro Land (2010-2013)

Hitquote DNA pro Land (2010-2013)	Spur-Person	Person-Spur	Spur-Spur	Person-Person	Gesamtabfragen
Österreich	17,22	30,51	36,22	27,68	
Spanien	9,48	21,34	18,33	8,96	
Luxemburg	0,21	1,59	2,28	0,23	
Slowenien	0,88	2,48	2,13	1,38	
Niederlande	6,06	25,09	13,80	6,04	
Frankreich	48,72	15,68	23,22	45,57	
Lettland	0,97	0,12	0,57	0,33	
Rumänien	1,69	0,24	0,10	1,68	
Slowakei	0,91	0,53	0,76	0,63	
Litauen	7,30	1,18	0,83	5,17	
Polen	2,38	0,86	0,79	1,13	
Ungarn	0,42	0,04	0,16	0,26	
Bulgarien	0,87	0,08	0,30	0,43	
Tschechien	2,88	0,24	0,50	0,50	
Hitquote in %	0,14	0,20	1,30	0,25	
Gesamt	13347	2455	6963	16523	39288
Anteil Kategorie an Gesamt-Hits %	33,97	6,25	17,72	42,06	

Quelle: Interview BKA (2.10.2014). Anlage 1. Deutsche Treffer mit DNA-Mustern im Ausland. Nur Exakttreffer (Stand 31.08.2014)

3.12 Entwicklung der Aufklärungsquote in Deutschland (2007-2013)

Entwicklung der Aufklärungsquote in Deutschland (in%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Diebstahl (DIEBSTAHL § 127)	43.5	43.3	43.8	42.9	40.8	39.2	38.1
Einbruchdiebstahl (DIEBSTAHL DURCH EINBRUCH ODER MIT WAFFEN § 129)	20	18.1	16.9	15.9	16.2	15.7	15.5
Fahrzeugdiebstahl (PKW, Kombi)	30.3	28	26.7	24.8	26.8	28	27.5
Raub (RAUB § 142)	51.5	52.8	52.6	52.6	52.7	51	51.7
Drogenhandel (gewichtet)	94.7	94.5	94.4	94.7	94.7	94.4	94.5
Drogenschmuggel	k.a.						
Menschenhandel (Verbrechen und Vergehen, gewichtet)	k.a.						

Quelle: Bundeskriminalamt (2008-2014), Polizeiliche Kriminalstatistik (2007-2013).

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 31.10.2014

Patrick Zehner

Über den Autor



Herr Patrick Zehner ist seit 1. November 2013 Fachbereichsleiter EU / Schengen und Stv. Abteilungschef der Abteilung Strategie und internationale Beziehungen beim Bundesamt für Polizei. Die Abteilung ist zuständig für die Erarbeitung und Genehmigung der internationalen Polizeikooperationsstrategie. Dem Fachbereich EU/Schengen obliegt dabei die Weiterentwicklung, Umsetzung und Evaluation der Schweizer Beteiligung an Schengen. Zudem ist er mit den polizeilichen Beziehungen zur EU generell und im Rahmen anderer Formen der EU-Polizeikooperation betraut (Cepol, Prümer Beschluss, RAILPOL).

Zuvor war Patrick Zehner Fachreferent und später Stv. Leiter des Fachbereichs Bilaterale und Multilaterale Polizeikooperation. In dieser Eigenschaft befasste er sich vorab mit den bilateralen Beziehungen mit andern Ländern. Im Vordergrund standen der Abschluss, die Genehmigung und die Evaluation von bilateralen Polizeiverträgen sowie die Vorbereitung und Koordination der bilateralen Treffen mit ausländischen Partnern.

Seinen beruflichen Werdegang begann Patrick Zehner beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten beim damaligen Zentrum für internationale Sicherheitspolitik.

Patrick Zehner verfügt über einen Abschluss als Politikwissenschaftler (lic.rer.soc) der Universität Bern.

Patrick, Zehner, Ensingerstrasse 16a, 3006 Bern,
patrick.zehner@fedpol.admin.ch