



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBI 2019
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



DNA-Analyse in Strafverfahren

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 27. August 2019

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die DNA (Desoxyribonukleinsäure) ist ein chemischer Stoff, in welchem die Erbinformationen gespeichert sind und der sich im Kern jeder Zelle des menschlichen Körpers befindet.¹ Zur Aufklärung von Straftaten können die Strafverfolgungsbehörden DNA-Analysen einsetzen, um Personen zu identifizieren und deren DNA-Profile mit am Tatort gefundenen DNA-Spuren zu vergleichen, dies soll in erster Linie die Effizienz der Strafverfolgung fördern.² Die Informationen, welche die DNA liefert, werden häufig eingesetzt, um einen Tatverdächtigen einer gewissen Straftat überführen zu können. Ein DNA-Profil im Rahmen eines Strafverfahrens kann im Bedarfsfall unter gewissen, gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erstellt werden (Aufklärung eines Verbrechens oder eines Vergehens).³ DNA-Profile können sowohl direkt von einer tatverdächtigen Person (Personenprofil), indem ihr – in der Regel – ein Wangenschleimhautabstrich entnommen wird, als auch von Spuren (Spurenprofil), welche an einem Tatort sichergestellt werden, erstellt werden.⁴ Ein erstelltes Profil wird in die zentrale DNA-Datenbank CODIS aufgenommen und seinerseits mit jenen Profilen abgeglichen, welche bereits in der Datenbank gespeichert sind. Für die Datenbank ist das Bundesamt für Polizei (fedpol) zuständig.⁵ Führt dieser Abgleich zu einer Übereinstimmung, so wird von einem Treffer bzw. einem Hit gesprochen.⁶ Ein einmal erstelltes DNA-Profil muss nach einer gewissen Zeit wieder gelöscht werden, wobei die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Löschung gegeben sein müssen.⁷ Sowohl die Anordnung einer DNA-Analyse als auch deren Verwendung sind gesetzlich im DNA-Profil-Gesetz und in der StPO geregelt. Dabei beschränken sich die vorliegenden Ausführungen auf DNA-Analysen in Strafverfahren.

Die Praxis bei der Anordnung von DNA-Analysen in einigen Kantonen führte in der Vergangenheit zu Kritik. Dabei wurde einerseits die routinemässige Entnahme von DNA-Proben durch die Polizei geltend gemacht.⁸ Andererseits werde die Entnahme

¹ DNA-Analysen in Strafverfahren, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 14. Feb. 2019, (folgend: Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019), Ziff. 2.1.

² Art. 1 Abs. 2 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen (DNA-Profil-Gesetz; SR 363).

³ Art. 3 Abs. 1, Art. 4 und Art. 5 DNA-Profil-Gesetz; Art. 255 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Okt. 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0); Art. 255 ff. StPO: Das Profil kann von der beschuldigten Person, von einer anderen Person (insbesondere Opfern oder Tatortberechtigten), toten Personen oder von tatrelevantem biologischen Material erstellt werden (Art. 255 Abs. 1 lit. a-d StPO).

⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.1.

⁵ Vgl. zu den Zuständigkeiten im Rahmen der DNA-Analyse Kap. 1.2.2.

⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.1

⁷ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.5; Art. 16-19 DNA-Profil-Gesetz.

⁸ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 1.1.

einer DNA-Probe auch bei leichten Vergehen angeordnet und sei dadurch nicht verhältnismässig.⁹ Diese Entwicklung wurde durch einen Leitentscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2014 gestoppt, in dem es verschiedene, einschränkende Voraussetzungen für die Erstellung eines DNA-Profiles formulierte.¹⁰ Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtes lassen sich insbesondere zwei Aspekte erwähnen: Einerseits hat das Bundesgericht entschieden, dass die Anordnung einer DNA-Analyse durch eine Einzelverfügung und nicht wie oft praktiziert mittels einer Allgemeinverfügung erfolgen muss.¹¹ Andererseits klärte das Bundesgericht, in welchen Fällen eine DNA-Analyse angeordnet werden darf, wenn es sich um eine andere Straftat als die vorliegend in Frage stehende Anlasstat handelt. Dies sei nur dann rechtmässig, wenn Hinweise erheblicher und konkreter Natur vorliegen, dass die beschuldigte Person in vergangene oder künftige Straftaten einer gewissen Schwere verwickelt sein könnte.¹² Das Bundesgericht bestätigt diese Rechtsprechung in einem neuen Entscheid, und damit auch die Rechtslage, wonach ein DNA-Profil auch für künftige Straftaten erstellt werden können müsse, da dies dem Sinn und Zweck von Artikel 255 StPO entspreche.¹³

Die restriktivere Auslegung durch das Bundesgericht wurde nicht zuletzt von Polizeivertretern und Strafverfolgungsbehörden in den Kantonen kritisiert.

Aus vorgenannten Gründen beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) an ihrer Sitzung vom 27. Januar 2017 mit einer Evaluation zu den DNA-Analysen in Strafverfahren.

1.2 Gegenstand der Untersuchung, Kompetenzen und Verfahren der GPK

1.2.1 Gegenstand der Untersuchung

Die Behandlung der Evaluation der PVK wurde der Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) zugewiesen. Die Ergebnisse der Evaluation sind im Schlussbericht der PVK vom 14. Februar 2019 festgehalten. Die fünf ausgewählten Fragestellungen, welche die PVK vertieft untersucht hat, lassen sich grob in zwei Kategorien unterteilen: Einerseits wurde die Anwendungspraxis der DNA-Analysen in Strafverfahren untersucht. Andererseits hatte die Evaluation die Aufsichtsfunktion von fedpol zum Gegenstand.¹⁴ In der ersten Kategorie wurde die Angemessenheit und die Zweckmässigkeit der Anwendungspraxis der DNA-Analysen in Strafverfahren generell sowie die Angemessenheit der Anord-

⁹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 1.1.

¹⁰ BGE 141 IV 87..

¹¹ BGE 141 IV 87, 91

¹² BGE 141 IV 87, 92; Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.3

¹³ BGer 1B_17/2019 Urteil vom 24. Apr. 2019, E. 3.3; vgl. auch BGer 1B_17/2019 Urteil vom 24. Apr. 2019, E. 4.2: Hier stellt das Bundesgericht klar, dass die Tatsache, wonach es sich bei der Anlasstat lediglich um ein Antragsdelikt handle, die Erstellung eines DNA-Profiles nicht untersage.

¹⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 1.1.

nung der DNA-Analyse in Strafverfahren nach verschiedenen Deliktarten und möglichen kantonalen Unterschieden untersucht. In der zweiten Kategorie wurden die Fragen erörtert, ob das fedpol die Verantwortung für die DNA-Datenbank und die Aufsicht über die vom Bund anerkannten DNA-Analyselabors angemessen wahrnimmt.¹⁵ Die Ergebnisse der ersten Kategorie stützen sich in erster Linie auf eine statistische Auswertung von Informationen zu den in der DNA-Datenbank gespeicherten DNA-Profilen sowie weiteren amtlichen und verwaltungsinternen Statistiken. Diese statistische Analyse wurde von Killias Research & Consulting im Rahmen eines externen Expertenmandats der PVK durchgeführt.¹⁶ Die PVK betont in ihrem Schlussbericht, dass bei der statistischen Analyse verschiedene Einschränkungen zu beachten sind. Einerseits gelten für die in der Datenbank gespeicherten DNA-Profile gesetzliche Fristen, wonach die Profile gelöscht werden müssen.¹⁷ Da die Löschung an verschiedene Kriterien geknüpft ist, lässt sich nicht immer eruieren, wann und zu welchem Delikt ein DNA-Profil erstellt worden ist.¹⁸ Andererseits obliegt die Einzelfallbeurteilung nicht der parlamentarischen Oberaufsicht durch die GPK, sondern den Gerichten, weshalb sich die Ausführungen in diesem Bericht auf die Anwendungspraxis der DNA-Analyse als Ganzes beschränken sollen.

Die PVK stellte ihren Schlussbericht der Subkommission EJPB/BK der GPK-S an der Sitzung vom 21. Februar 2019 vor. Die Subkommission beschloss an dieser Sitzung, vorliegenden Bericht zuhanden der GPK-S auszuarbeiten. Der Berichtsentwurf der Subkommission wurde an der Sitzung vom 27. August 2019 von der GPK-S beraten und verabschiedet. Zudem hat die GPK-S entschieden, den Bericht mitsamt dem Schlussbericht der PVK und dem externen Expertenbericht zu veröffentlichen.

1.2.2 Kompetenzen und Verfahren der GPK

Beim Thema der DNA-Analyse in Strafverfahren gilt es in einem ersten Schritt, die Frage nach den Kompetenzen des Bundes und damit auch der GPK abzuklären. Sowohl die Bundesverfassung als auch die schweizerische Strafprozessordnung bestimmen, dass für die Rechtsprechung in Strafsachen (also die Verfolgung und Beurteilung von Strafsachen) grundsätzlich die Kantone zuständig sind. Der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen nur ausdrücklich aufgeführte Straftaten, insbesondere jene gegen die Interessen des Bundes und solche mit einem Bezug zum Ausland.¹⁹ Die Kompetenz zur Anordnung und Durchführung einer DNA-Analyse liegt somit in den meisten Fällen bei den entsprechenden kantonalen Strafbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaften und kantonale Strafgerichte).²⁰ Es sei denn, der Bund ist zuständig, was vor allem bei Delikten gegen die Interessen des Bundes und der Aus-

¹⁵ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 1.1.

¹⁶ Martin Killias et al., DNA-Analysen in Strafverfahren: Entwicklung, Umfang und Wirkungen, Bericht vom 27. Nov. 2018.

¹⁷ Siehe hierzu Art. 16-19 DNA-Profil-Gesetz.

¹⁸ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 1.2.2.

¹⁹ Art. 123 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Apr. 1999 (BV; SR 101); Art. 22-24 StPO.

²⁰ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.4.

nahmen in den Artikeln 23 und 24 StPO der Fall ist. Aus diesem Grund sind die Kompetenzen des Bundes gerade im Bereich der DNA-Analyse beschränkt auf (1) die Regelung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, (2) die Anerkennung und Aufsicht der DNA-Analyselabors und die Beauftragung der Koordinationsstelle,²¹ (3) den technischen Betrieb der DNA-Datenbank und den Abgleich mit weiteren erkennungsdienstlichen Daten²² und (4) die Strafverfahren des Bundes und die internationale Polizeikooperation.²³ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Strafprozessrecht mit der Einführung der StPO schweizweit vereinheitlicht wurde.

1.3 Revision DNA-Profil-Gesetz und StPO

Bei der Erstellung eines DNA-Profiles gilt es zwischen codierenden und nicht codierenden DNA-Abschnitten zu unterscheiden. Die codierenden Abschnitte enthalten die Erbinformationen und dürfen – bis zum heutigen Zeitpunkt – nicht zur Erstellung eines DNA-Profiles verwendet werden.²⁴ Das DNA-Profil besteht aus einer Kombination von Buchstaben und Zahlen, ist einzigartig – mit Ausnahme der DNA-Profile von eineiigen Zwillingen – und aus dem Profil ist einzig das Geschlecht der Person als persönliches Merkmal erkennbar.²⁵ Die Einschränkung auf die nicht-codierenden Abschnitte soll gemäss verschiedenen Bestrebungen aufgeweicht werden,²⁶ so dass aufgrund der Analyse der Erbinformationen auch Täterprofile zu äusserlichen Merkmalen wie Haut-, Haar- und Augenfarbe sowie Informationen zur geografischen Herkunft erstellt werden dürfen (sog. Phänotypisierung). Eine vom Parlament überwiesene Motion²⁷ fordert explizit, dass auch die codierenden Abschnitte zur Erstellung eines DNA-Profiles unter gewissen Voraussetzungen (Vorliegen einer schweren Straftat²⁸) verwendet werden dürfen. Der Bundesrat hat die Motion zur Annahme empfohlen. Die neue Departementsvorsteherin des EJPD hat sich für die entsprechende Revision des DNA-Profil-Gesetzes ausgesprochen. Die Vernehmlassung zur Teilrevision des DNA-Profil-Gesetzes ist für das zweite Halbjahr 2019 geplant. Eine entsprechende Vorlage soll noch 2019 ausgearbeitet werden.

Des Weiteren wird gefordert, dass die als sehr restriktiv empfundene Auslegung durch das Bundesgericht, etwas gelockert wird. Die Vernehmlassung zur Revision der StPO ist abgeschlossen. Dabei haben sich zahlreiche Kantone dafür ausgesprochen, dass auch Artikel 255 StPO in die Revision miteinbezogen wird. Die Kantone fordern, dass die Erstellung eines DNA-Profiles bereits dann angeordnet werden kann, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass die betroffene Person an

²¹ Art. 2 Abs. 2, Art. 9a und Art. 3 Verordnung vom 3. Dez. 2004 über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen (DNA-Profil-Verordnung; SR 363.1).

²² Art. 8 Abs. 1 DNA-Profil-Verordnung.

²³ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.4.

²⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.1; Art. 2 Abs. 1 DNA-Profil-Gesetz.

²⁵ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.4.

²⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.6.

²⁷ Motion Vitali «Kein Täterschutz für Mörder und Vergewaltiger» vom 16. Dez. 2015 (15.4150).

²⁸ Dabei wird in der Motion 15.4150 beispielhaft Mord und Vergewaltigung aufgezählt.

weiteren Straftaten beteiligt sein könnte.²⁹ Zudem sind im Moment auch die Fristen bzgl. der Löschung von DNA-Profilen aus der Datenbank Teil der angestrebten Revision.³⁰ Die Löschbestimmungen wurden deshalb im Rahmen dieser Inspektion und auch in der Evaluation der PVK nicht überprüft.

Dennoch gilt es an dieser Stelle festzuhalten, dass mit der eingeschlagenen Weiterentwicklung und der Ausdehnung der Verwendung von DNA-Analysen in Strafverfahren im Einzelfall der Grundrechtseingriff gerade mit der Einführung der Phänotypisierung viel weiter gehen dürfte als bisher.³¹

Die GPK-S beurteilt im Folgenden die wichtigsten Feststellungen aus der Evaluation der PVK und formuliert darauf gestützt verschiedene Empfehlungen an den Bundesrat, welcher gebeten wird, hierzu Stellung zu nehmen. Die Rechtmässigkeit der Anordnung einer DNA-Analyse bzw. der Aufsicht durch das fedpol im Bereich der DNA-Analysen wird vorliegend nicht beanstandet.

2 Feststellungen und Empfehlungen

Die Evaluation der PVK fokussierte sich auf die DNA-Analysen in Strafverfahren. Die PVK kommt in ihrem Schlussbericht zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Insgesamt ist die Entwicklung der Anwendungspraxis seit dem Leitentscheid des Bundesgerichts von 2014, der die Anwendung der DNA-Analyse in Strafverfahren präzisierete, angemessen.
- Die Anwendungspraxis der DNA-Analyse ist – aufgeteilt nach verschiedenen Deliktarten – weitestgehend angemessen.
- Es zeigen sich jedoch Unterschiede bei der Anwendung der DNA-Analyse in den Kantonen, was als nicht angemessen bewertet wird.
- Der operative Betrieb der DNA-Datenbank CODIS durch eine externe Koordinationsstelle ist grundsätzlich zweckmässig. Die Erteilung weiterer Aufgaben an die Koordinationsstelle durch fedpol ist jedoch nicht angemessen.
- Die Aufsicht über die DNA-Analyselabors, für die fedpol verantwortlich ist, geschieht nicht unabhängig genug und ist damit nur teilweise angemessen, auch wenn sich in der Praxis bisher keine konkreten Probleme zeigten. Die von der PVK befragten Personen geben an, dass die Aufsicht gut funktioniert.

Der vorliegende Bericht der GPK-S befasst sich nachfolgend mit den Erkenntnissen aus der Evaluation der PVK und gibt diese soweit wieder, wie es für die Beurteilung durch die GPK-S notwendig ist.

²⁹ Siehe hierzu die Antworten zum Vernehmlassungsverfahren, www.bj.admin.ch > Sicherheit > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Änderung StPO > Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens (Stand: 5. Juni 2019).

³⁰ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 2.6.

³¹ Siehe hierzu auch Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, S. 25. Tätigkeitsbericht 2017/2018, S. 20.

Einleitend soll festgehalten werden, dass dieser Bericht die DNA-Analyse als Instrument der Strafverfolgung nicht in Zweifel ziehen soll. Grundsätzlich hat sich das Instrument bewährt, es wird von den Strafverfolgungsbehörden als sehr nützlich beurteilt und die datenschutzrechtlichen Vorgaben werden eingehalten. Darüber hinaus sollen folgende Überlegungen beachtet werden: Einerseits hat sich der Gesetzgeber bei der Einführung des DNA-Profil-Gesetzes bewusst für einen weit gefassten Anwendungsbereich entschieden.³² Andererseits soll damit auch den oben beschriebenen, derzeitigen Entwicklungen bzgl. einer Revision der entsprechenden Bestimmungen Rechnung getragen werden. Des Weiteren ist sich die GPK-S bewusst, dass die Strafverfolgung und damit auch die Anordnung einer DNA-Analyse überwiegend in der Kompetenz der Kantone liegen.

2.1 Die Anwendungspraxis der DNA-Analysen

Die PVK untersuchte in diesem Bereich gleich mehrere Aspekte. In einem ersten Schritt wurde die Anwendungspraxis der DNA-Analysen insgesamt analysiert. Der Ausgangspunkt hierzu stellte die Kritik dar, welche im Nachgang zum Leitentscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2014 hervorging und welche die Zweckmässigkeit der DNA-Analyse in Strafverfahren gefährdet sah.³³ Diese Kritik stammte in erster Linie aus Polizeikreisen und von Strafverfolgungsbehörden verschiedener Kantone. In einem zweiten Schritt untersuchte die PVK, ob die Anwendungspraxis der DNA-Analysen auch nach der Deliktart aufgeschlüsselt angemessen ist. Dies vor dem Hintergrund geäussert Kritik, dass die DNA-Analyse vermehrt auch bei leichten Vergehen eingesetzt werde, was unverhältnismässig sei. In einem letzten Schritt wurde die kantonale Anwendungspraxis beleuchtet, da die Anwendung der DNA-Analysen überwiegend von kantonalen Strafverfolgungsbehörden angeordnet wird und es Hinweise gab, dass die kantonale Praxis unterschiedlich sei.

2.1.1 Die Anwendungspraxis der DNA-Analyse insgesamt unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

Es lässt sich gemäss den Angaben des externen Expertenberichts und der Evaluation der PVK festhalten, dass nach dem Entscheid des Bundesgerichts die Anzahl neu erstellter DNA-Personenprofile tatsächlich zurückgegangen ist.³⁴ Im Jahr 2013 wurden insgesamt 22 450 Personenprofile erstellt. 2017 belief sich die Zahl auf nur mehr 17 650.³⁵ Es ist somit ein Einfluss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf die Anzahl der Personenprofile zu verzeichnen, jedoch setzte der Rückgang bereits

³² Botschaft vom 8. Nov. 2000 zum Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem und vermissten Personen (BBI 2001 29, hier 39); AB 2003 N 1243 und AB 2003 S 715.

³³ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2.

³⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2; Killias et al., S. 18.

³⁵ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2.1.

vor dem Entscheid ein.³⁶ Um die tatsächliche Entwicklung feststellen zu können, wurde in der Evaluation der PVK zum Vergleich die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Bundesamtes für Statistik³⁷ herangezogen. Diese Statistik zeigt auf, dass auch die Kriminalität in den letzten Jahren insgesamt rückläufig ist.³⁸ Das Ergebnis des Vergleichs zeigt, dass der Rückgang der Anzahl Personenprofile dahingehend zu relativieren ist, als dass sich im Vergleich zur ebenfalls rückläufigen Kriminalität weitgehend eine konstante Praxis bei der Erstellung von DNA-Personenprofilen eingestellt hat.³⁹ Aus diesem Grund spricht die PVK von einer schweizweit insgesamt konstanten Anwendungspraxis.⁴⁰

Um die Zweckmässigkeit der Anwendungspraxis beurteilen zu können, wurde auch der Erfolg der DNA-Analyse in Strafverfahren in die Bewertung miteinbezogen. Die PVK stellt jedoch klar, dass zwischen der Aufklärungsquote bei Straftaten und den erzielten Hits beim DNA-Datenbankabgleich kein Kausalzusammenhang hergestellt werden kann, da die Aufklärung einer Straftat vielschichtig sei und viele verschiedene Elemente hineinspielen.⁴¹ Von einem Hit wird gesprochen, wenn der Abgleich eines neu erstellten DNA-Profiles mit der DNA-Datenbank erfolgreich verläuft und hierbei eine Übereinstimmung mit einem bereits in der Datenbank erfassten DNA-Profil gefunden wird.⁴² Der Evaluationsbericht der PVK hält hierzu fest, dass die diesbezüglichen Entwicklungen in den letzten Jahren jedoch ein Indiz dafür darstellen, dass die Anwendung der DNA-Analyse insgesamt zweckmässig ist, indem sie sie zur Effizienz der polizeilichen Ermittlungen beiträgt.⁴³

Damit ist die Kritik, wonach die Zahl der DNA-Profile in der Zeit nach dem Leitescheid des Bundesgerichts zurückgegangen sei und deshalb die Zweckmässigkeit der DNA-Analyse in Frage gestellt wird, zu relativieren. Es stimmt zwar, dass die absolute Zahl zurückgegangen ist, da in demselben Zeitraum jedoch auch die Kriminalität zurückgegangen ist, eher von einer konstanten Anwendungspraxis auszugehen ist, wenn angenommen wird, dass mit der sinkenden Kriminalität gemäss PKS auch die Zahl der geführten Strafverfahren zurückgegangen ist. Die GPK-S begrüsst, dass die Anwendung der DNA-Analyse seit dem Entscheid des Bundesgerichts weitgehend parallel zur Kriminalitätsentwicklung verläuft und dadurch insgesamt als angemessen erscheint. Die teilweise geäusserte Kritik, die DNA-Analyse würde stetig ausgeweitet, lässt sich folglich nicht bestätigen.

³⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2.1.

³⁷ Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik 2009-2017.

³⁸ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2.1.

³⁹ Vgl. insbesondere auch die Abbildung 3 im Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2.1: Daraus geht diese Entwicklung eindeutig hervor. Bei den Spurenprofilen ist die Entwicklung weniger stark aber seit 2014 auch etwas abgeschwächt.

⁴⁰ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2.1.

⁴¹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2.2.

⁴² Dabei gibt es verschiedene Arten von einem Treffer: Es kann ein Treffer zwischen einem Personenprofil und einem Spurenprofil sein, Es ist jedoch auch möglich, dass es einen Treffer gibt zwischen zwei Spurenprofilen. Letzteres lässt dann auf einen Tatzusammenhang zu einer anderen Tat schliessen.

⁴³ Vgl. dazu auch Abbildung 4 im Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.2.2: Die beiden Linien (DNA-Hits und Aufklärungsquote) haben sich seit 2014 stabilisiert und verlaufen fast parallel.

2.1.2 Die Angemessenheit der Anwendungspraxis der DNA-Analysen nach Deliktarten

In diesem Zusammenhang steht die These im Raum, wonach die DNA-Analyse zunehmend auch bei leichten Vergehen angeordnet wird. Die Resultate der PVK weisen jedoch nach, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung einen Einfluss auf sämtliche untersuchte Deliktarten hatte, wobei die Bedeutung der DNA-Analyse fast bei sämtlichen Deliktarten zugenommen hat.⁴⁴ Bei schweren Straftaten ist die relative Zunahme der Erstellung von Personenprofilen stärker auszumachen als bei weniger schweren Straftaten.⁴⁵ Trotz einiger Unsicherheiten aufgrund der Datenverfügbarkeit bewertet die PVK die Anwendungspraxis der DNA-Analyse deshalb auch in Bezug auf die Schwere der Straftat als insgesamt angemessen.⁴⁶

In einem zweiten Teil untersuchte die PVK, wie sich die Anzahl der DNA-Analysen zur Aufklärungsrate bestimmter Deliktarten verhält. Je nach Deliktart unterscheidet sich nämlich auch die Häufigkeit von erzielten Treffern (Hits) in der DNA-Datenbank. Dabei zeigt sich, dass nicht allgemein gesagt werden kann, dass mehr DNA-Profile auch zu mehr Treffern führen würden, was die Analyse etwa betreffend der einfachen und der schweren Körperverletzung zeigt.⁴⁷

Insgesamt gilt es festzuhalten, dass die Anwendungspraxis der DNA-Analyse auch aufgeschlüsselt nach Deliktarten insgesamt als angemessen zu bewerten ist. Bei schweren Straftaten kommt die DNA-Analyse grundsätzlich häufiger zum Einsatz als bei weniger schwerwiegenden Straftaten.

2.1.3 Die kantonalen Unterschiede in der Anwendungspraxis der DNA-Analyse

Die Evaluation der PVK zeigt auf, dass bei der Anwendung der DNA-Analyse durch die Kantone erhebliche Unterschiede bestehen. Für die Untersuchungen wurden sieben Kantone ausgewählt: Aargau, Bern, Freiburg, Graubünden, Tessin, Waadt

⁴⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.3.

⁴⁵ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.3.1.

⁴⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.3.1: Dabei sind diese Aussagen mit Vorsicht zu geniessen, da Profile im Zusammenhang mit weniger schweren Straftaten früher gelöscht werden dürften, da hierbei kürzere Löschrufen zur Anwendung kommen; siehe dazu Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.3.1.

⁴⁷ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.3.2: Die PVK hält fest, dass die DNA-Hit-Quote bei Tötungsdelikten im Jahr 2017 bei 30 % lag. Bei Sachbeschädigungen steht dieser Wert bei 0.6 %. Die dazu korrespondierenden Aufklärungsquoten liegen bei 95 % bzw. 22 %. Gerade diese grosse Diskrepanz bei der Aufklärungsquote begründet die PVK unter anderem auch mit dem möglichen Täterkreis, der im Gegensatz zur Sachbeschädigung bei Tötungsdelikten häufig stark eingegrenzt werden kann. Zudem sei auch die technische Entwicklung der DNA-Analyse herbeizuziehen um diese Unterschiede zu begründen, so dass die technischen Fortschritte gerade bezüglich verschiedener Straftaten unterschiedlich weit ausgereift sind.

und Zürich.⁴⁸ Die Praxis in den Kantonen wurde daran gemessen, ob die Zahlen der erstellten DNA-Profile der Häufigkeit von Straftaten im jeweiligen Kanton entsprechen. Ist dies gegeben, so sei die Frage nach der Angemessenheit zu bejahen.⁴⁹

Der Entscheid des Bundesgerichts im Jahr 2014 betraf einen Fall im Kanton Bern. Dies dürfte die Ursache dafür sein, dass der Kanton seine Praxis bei der Anordnung der DNA-Analyse direkt nach der Rechtskraft des Entscheids angepasst hat. Bei der Anordnung einer DNA-Analyse wurde dahingehend umgestellt, als für jeden Einzelfall neu eine Einzelverfügung vorliegen muss. Zudem ist die Erstellung von DNA-Profilen zur Verfolgung anderer Vergehen oder Verbrechen als die Anlasstat nicht mehr erlaubt, wenn diese zur Aufklärung der Anlasstat nicht notwendig ist und «die Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann», dass die beschuldigte Person in andere Verbrechen oder Vergehen involviert sein könnte.⁵⁰

Bei den restlichen Kantonen wurde – ausser im Kanton Aargau – bis Ende 2017 kein vergleichbarer Rückgang festgestellt, so dass die Anzahl der pro Jahr erstellten DNA-Profile in den übrigen untersuchten Kantonen konstant blieb.⁵¹ Auffallend ist weiter die Entwicklung im Kanton Zürich, der – nicht zuletzt aufgrund seiner Bevölkerungsgrösse – mit Abstand am meisten Personenprofile erstellt, wo im Jahr 2018 jedoch eine markante Abnahme der DNA-Profile zu verzeichnen ist. Der Kanton Zürich vollzog aufgrund eines Entscheids des Zürcher Obergerichts eine Praxisänderung.⁵² Auch hier ist der Wechsel von der Allgemeinverfügung hin zur Einzelverfügung mitverantwortlich für den Rückgang. Der Kanton Zürich kannte die Praxis, wonach Zuwiderhandlungen gegen das Ausländerrecht gemäss möglichem höchstem Strafmass zwar als Vergehen eingestuft werden (und damit eine DNA-Analyse möglich wäre) und die Polizei dementsprechend, aufgrund der Allgemeinverfügung, eine DNA-Analyse in der Regel hat vornehmen lassen. Oft wird am Ende der betreffenden Strafverfahren jedoch lediglich eine Busse ausgesprochen und die Straftat damit als Übertretung taxiert. Indem mit einer Einzelverfügung im Einzelfall die Anordnung der DNA-Analyse geprüft werden muss, wird in solchen Fällen heute keine DNA-Analyse mehr angeordnet, da dies bei Übertretungen nicht zulässig ist. In den beiden Kantonen Zürich und Freiburg machten bis Ende 2017 jene Personenprofile, welche aufgrund eines widerrechtlichen Aufenthalts erstellt werden, knapp 50 % sämtlicher erstellter Personenprofile in einem Jahr aus.⁵³ Während die absolute Anzahl der Erstellung eines Personenprofils aufgrund eines widerrechtlichen Aufenthalts zwischen 2013 und 2017 in den Kantonen Aargau, Bern, Freiburg und Waadt abgenommen hat, war in den Kantonen Zürich, Tessin und Graubünden eine Zunahme zu verzeichnen.⁵⁴ Vergleicht man diese Zahlen jedoch

⁴⁸ Bei der Auswahl spielten folgende Kriterien eine massgebende Rolle: Es sollten alle Sprachregionen, grosse und mittelgrosse Kantone und Kantone mit und ohne DNA-Analyselabors berücksichtigt werden; siehe dazu Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.

⁴⁹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4: Dabei geht die PVK von der Annahme aus, dass es in einem Kanton häufiger zu einer Anordnung einer DNA-Analyse kommt, wenn auch mehr Straftaten im entsprechenden Kanton vorliegen.

⁵⁰ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.1.

⁵¹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.1.

⁵² Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.1.

⁵³ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.1.

⁵⁴ Vgl. dazu die Tabelle im Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.1.

mit den insgesamt erstellten Personenprofilen, so stieg die relative Anzahl in den Kantonen Aargau, Freiburg, Graubünden, Tessin und Waadt an.⁵⁵ In der Evaluation der PVK wurden zudem die Zahlen zu denjenigen Personenprofilen herangezogen, welche gestützt auf eine erkennungsdienstliche Behandlung herangezogen wurden. Dabei fällt auf, dass die Anzahl der Profile im Kanton Waadt konstant und zudem sehr hoch ist.⁵⁶ Dies wird in der Evaluation mit dem Festhalten an der Allgemeinverfügung begründet, die im Kanton Waadt erst 2019 durch Einzelverfügungen abgelöst werden soll. Zudem gibt es Unterschiede bei der Prüfung der Anordnung der DNA-Analyse.⁵⁷

Der externe Expertenbericht zeigt auf, dass aufgrund des Entscheids des Bundesgerichts die Anzahl neuerstellter Personenprofile durch die Kantone tendenziell rückläufig ist.⁵⁸ Auf einzelne Delikte bzw. Kantone trifft dies jedoch nicht zu.⁵⁹ Die detaillierte Analyse zeigt auch, dass zum Beispiel bei der einfachen Körperverletzung in den Kantonen Zürich, St. Gallen, Waadt und Genf keine Veränderung der Entwicklung bzgl. Erstellung von Personenprofilen festzustellen ist. In den Kantonen Bern und Aargau hingegen ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen.⁶⁰ Bei Diebstählen im Zusammenhang mit Räumlichkeiten (Einbruch- und Einschleibdiebstähle) ist im Kanton Zürich eine Zunahme der erstellten Personenprofile nachweisbar.⁶¹ Was die übrigen Diebstähle angeht, ging die Anzahl erstellter Personenprofile sehr stark (Kanton Bern) bzw. moderat zurück (Kantone St. Gallen, Waadt und Genf). Für den Kanton Zürich weist der Expertenbericht eine Zunahme aus.⁶² Bei den Sachbeschädigungen zeigt sich, dass sich die Anzahl neuerstellter Personenprofile in den Kantonen Zürich, St. Gallen, Aargau, Waadt und Genf auf einem konstanten Niveau eingependelt haben. Einzig im Kanton Bern ist ab 2015 eine markante Abnahme zu verzeichnen.⁶³

Die PVK ging davon aus, dass insbesondere bei weniger schwerwiegenden Straftaten unter besonderer Berücksichtigung des Bundesgerichtsentscheids ein Rückgang der erstellten Personenprofile zu erwarten wäre.⁶⁴ Dies hat sich jedoch nicht bestätigt. Der Entscheid des Bundesgerichts führte nicht zu einer Harmonisierung der Praxis in den Kantonen, wie die nach wie vor zum Teil grossen Unterschiede zwischen den Kantonen verdeutlichen.

Grundsätzlich gilt es festzuhalten, dass die Kantone keine einheitliche Praxis kennen. Dies gilt sowohl für die Delikte bei denen die Erstellung eines DNA-Profiles

⁵⁵ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.1: Wobei die Zahlen des Kanton Graubündens derart klein sind, dass von einer konstanten Praxis auszugehen ist. Im Kanton Freiburg etwa erhöhte sich dieser Wert von gut einem Drittel auf knapp die Hälfte sämtlicher Fälle. Im Kanton Tessin stieg der Wert von 0.9 % um mehr als das Zehnfache auf 9.4 %.

⁵⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.1.

⁵⁷ Vgl. Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.1: Gemäss den Angaben hier wird der Kanton Waadt noch in diesem Jahr ein neues System einführen, welches Einzelverfügungen bei der Anordnung einer DNA-Analyse voraussetzt.

⁵⁸ Killias et al., 60 ff. und 96.

⁵⁹ Killias et al., 96.

⁶⁰ Killias et al., 95.

⁶¹ Killias et al., 95.

⁶² Killias et al., 83.

⁶³ Killias et al., 96.

⁶⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.2.

angeordnet wird, als auch beim Einfluss und der Berücksichtigung des Entscheids des Bundesgerichts. Die PVK bezeichnet die Unterschiede zwischen den Kantonen aus den aufgeführten Gründen als nicht angemessen. Gestützt auf den externen Expertenbericht und den Evaluationsbericht der PVK kommt die GPK-S zum Schluss, dass die kantonalen Unterschiede unbefriedigend sind, einerseits, weil die Erstellung eines DNA-Profiles und die dabei notwendige Entnahme der DNA ein Eingriff in die Grundrechte (Recht auf persönliche Freiheit und informationelle Selbstbestimmung)⁶⁵ der betroffenen Personen darstellt, der in jedem Fall verhältnismässig sein muss, und andererseits der Tatsache Nachachtung verschafft werden soll, dass die DNA-Analyse vor allem von den Kantonen angewandt wird (99 % der im Jahr 2017 in der nationalen DNA-Datenbank erfassten Personenprofile).⁶⁶ Die Untersuchungsergebnisse der PVK haben auch das Bedürfnis der Kantone nach einer stärkeren Steuerung durch das fedpol aufgezeigt. Dieses sieht sich jedoch eher in einer passiven Rolle.⁶⁷

Bei der Einführung des DNA-Profil-Gesetzes wurde darüber diskutiert, ob allenfalls ein Delikt katalog eingeführt werden sollte, der jene Delikte auflistet, bei denen die DNA-Analyse zulässig wäre. Im Parlament wurden entsprechende Anträge abgelehnt.⁶⁸ Damals lagen allerdings die durch die PVK aufbereiteten und analysierten Erfahrungswerte bzgl. der kantonalen Unterschiede noch nicht vor.

Deshalb richtet die GPK-S folgende Empfehlungen an den Bundesrat:

Empfehlung 1 Harmonisierung der kantonalen Praxis

Der Bundesrat prüft, inwiefern die gesetzlichen Anforderungen an die Anordnung einer DNA-Analyse, insbesondere auch bei Antragsdelikten, präzisiert werden sollen. Zudem analysiert der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine stärkere Harmonisierung der Praxis in den Kantonen. Dabei eruiert er auch die Möglichkeiten einer stärkeren Steuerung durch das fedpol.

Eine Harmonisierung ist nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Ausweitung der DNA-Analysen auf das sogenannte «Phenotyping» anzustreben. Werden die codierenden Abschnitte der DNA zur Erstellung eines DNA-Profiles verwendet, dürfte der damit einhergehende Grundrechtseingriff viel weitergehen, als dies bei der Verwendung der nicht-codierenden Abschnitte der Fall ist. Bisher ging das Bundesgericht davon aus, dass es sich bei der DNA-Entnahme um einen leichten Grundrechtseingriff handelt.⁶⁹

⁶⁵ Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 13 Abs. 2 BV.

⁶⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 3.4.

⁶⁷ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.2.

⁶⁸ AB 2002 N 1229, hier 1243; AB 2003 S. 362.

⁶⁹ Statt vieler BGer 1B_17/2019 Urteil vom 24. Apr. 2019, E. 3.3.

2.2 Die Aufsichtsfunktion von fedpol

Als zweite Kategorie untersuchte die PVK die Aufsichtsfunktion des Bundesamtes für Polizei, fedpol. Im Bereich der Aufsicht kommen fedpol mehrere Aufgaben zu.

Das Gesetz sieht vor, dass das DNA-Profil-Informationssystem (DNA-Datenbank) ausschliesslich durch den Bund betrieben wird (Art. 10 Absatz 2 DNA-Profil-Gesetz). Da es sich jedoch um eine fachlich anspruchsvolle Tätigkeit handelt, wurde der operative Betrieb dieser Datenbank an eine Koordinationsstelle ausgelagert. Dies ist derzeit lediglich auf Verordnungsstufe geregelt, soll aber mit Inkrafttreten des totalrevidierten Bundesgesetzes über genetische Untersuchungen beim Menschen⁷⁰ auf Gesetzesstufe verankert werden. Die DNA-Profil-Verordnung sieht vor, dass das fedpol für den Betrieb verantwortlich ist und das entsprechende Bearbeitungsreglement erlässt (Art. 8 DNA-Profil-Verordnung).

Zudem ist das EJPD gemäss Artikel 2 DNA-Profil Verordnung für die Anerkennung der DNA-Analyselabors zuständig und legt die Leistungs- und Qualitätsanforderungen fest. Artikel 3 DNA-Profil-Verordnung weist die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften durch die Labors dem fedpol zu. Das fedpol kann zur Erfüllung seiner Aufgaben die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) beiziehen (Art. 3a DNA-Profil-Verordnung). Im Kapitel 2.2.1 wird zunächst die externe Koordinationsstelle thematisiert, bevor im Kapitel 2.2.2 die Aufsichtsfunktion des fedpol über die DNA-Analyselabors analysiert wird.

2.2.1 Externe Koordinationsstelle

Als das DNA-Profil-Gesetz erarbeitet wurde, ist eine Expertenkommission eingesetzt worden, welche prüfen sollte, ob die DNA-Datenbank innerhalb des Bundes betrieben werden sollte.⁷¹ Da dies aufgrund des fehlenden Fachwissens beim fedpol zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen benötigt hätte und auch aufgrund der fachlichen Anforderungen nicht als beste Variante betrachtet wurde, wurde von einer bundesverwaltungsinternen Lösung abgesehen.⁷² Artikel 9a DNA-Profil-Verordnung sieht vor, dass das EJPD eines der anerkannten Labors als Koordinationsstelle bezeichnet. Diese Koordinationsstelle betreibt das Informationssystem auf operativer Ebene (Art. 9a Absatz 2 Buchstabe b DNA-Profil Verordnung).

Die PVK kommt in ihren Ausführungen zum Schluss, dass es sinnvoll und zweckmässig sei, den operativen Betrieb der DNA-Datenbank CODIS einer externen Koordinationsstelle zu übertragen.⁷³

⁷⁰ Bundesgesetz vom 15. Juni 2018 über genetische Untersuchungen beim Menschen (GUMG; BBI 2018 3509, hier 3533), siehe dazu den Anhang, womit Art. 10 Abs. 2 und 3 DNA-Profil-Gesetz geändert werden.

⁷¹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.1.

⁷² Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.2; siehe auch für weitere Informationen Schlussbericht der Expertenkommission vom 18. Dez. 1998 über die Errichtung einer gesamtschweizerischen DNA-Profil-Datenbank, www.fedpol.admin.ch > Aktuell > News > Medienmitteilungen 1999 > Eine zentrale Datenbank mit DNA-Profilen errichten.

⁷³ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1 und Ziff. 4.1.1.

Seit der Einführung des Probebetriebs der DNA-Datenbank im Jahr 2000 nimmt diese Aufgabe das Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich (IRM Zürich) wahr.⁷⁴ Die Ansiedlung der Koordinationsstelle am IRM Zürich sei gemäss den Angaben der PVK damals durchaus richtig und angemessen gewesen.⁷⁵ Die Vereinbarung zwischen fedpol und dem IRM Zürich geht zurück auf das Jahr 2006, und verlängert sich seit Ende 2008 wie vertraglich vorgesehen jeweils automatisch um ein weiteres Jahr.⁷⁶ Die PVK hält fest, dass das fedpol in dieser Zeit nie überprüft hat, ob das IRM Zürich auch heute noch die geeignetste Stelle ist, um die Aufgaben der Koordinationsstelle wahrzunehmen.⁷⁷

Verschiedene Überlegungen führen zur Forderung, die Ansiedlung der Koordinationsstelle beim IRM Zürich periodisch zu überprüfen. Die Laborlandschaft hat sich seit der Einführung der DNA-Datenbank verändert: So sind weitere Analyse-Labors hinzugekommen und die beiden Labors von Genf und Lausanne wurden zusammengelegt, wodurch ein weiteres grosses DNA-Analyselabor entstanden sei.⁷⁸ Zudem besteht unter den Analyselabors ein gewisser Wettbewerb bzgl. Analyseverfahren und die Aufträge zur Durchführung von DNA-Analysen.⁷⁹ Gerade den finanziellen Aspekt des Betriebs der Koordinationsstelle, der durch Gebühren seitens der DNA-Anyselabors für die Profilabgleiche sichergestellt ist, gilt es genauer anzuschauen. Es handelt sich dabei um einen beträchtlichen, jährlichen Betrag. Die PVK hat errechnet, dass die Analyselabors dem IRM Zürich aufgrund der Anzahl der an die Koordinationsstelle übermittelten Profile im Jahr 2017 ungefähr 750 000 Fr. an Gebühren bezahlt haben mussten, welche für die Bearbeitung der DNA-Profile geschuldet sind.⁸⁰

Empfehlung 2 Auftrag des EJPD an die Koordinationsstelle

Der Bundesrat wird aufgefordert, sicherzustellen, dass der Auftrag des EJPD an die Koordinationsstelle periodisch überprüft und gegebenenfalls neu beurteilt bzw. ausgeschrieben wird.

Die Koordinationsstelle führt im Auftrag von fedpol weitere Aufträge gegenüber den DNA-Anyselabors aus.⁸¹ Dabei sieht Artikel 9a Absatz 2 Buchstabe d DNA-Profil-Verordnung vor, dass die Koordinationsstelle die Interessen der DNA-Anyselabors gegenüber dem Bund vertritt. Die PVK wirft deshalb zurecht die

⁷⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.1.

⁷⁵ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.1: Der damalige Leiter des IRM Zürich war einer der führenden Vertreter der Verwendung der DNA-Analyse in der forensischen Forschung und Anwendung.

⁷⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.1.

⁷⁷ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.1.

⁷⁸ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.1.

⁷⁹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.1.

⁸⁰ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.1: Die Details hierzu sind in der DNA-Profil-Verordnung geregelt: SO kostet die Bearbeitung eines Wangenschleimhautabstrichs 20 und jene einer Spur 40 Fr. (Art. 9a Abs. 5 DNA-Profil-Verordnung).

⁸¹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.2.

Frage auf, ob dies nicht zu Interessenkonflikten innerhalb der Koordinationsstelle führen kann.⁸²

Ein weiterer Interessenskonflikt ortet die PVK bei möglichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den DNA-Analyselabors, was deshalb problematisch sein kann, weil die Koordinationsstelle personell und institutionell eng mit dem DNA-Analyselabor des IRM Zürich verbunden ist.⁸³ Die Koordinationsstelle sei zwar hinsichtlich der technischen Einrichtungen vom IRM Zürich unabhängig, personell und räumlich bestünden jedoch viele Schnittstellen.⁸⁴ Offensichtlich ist man sich beim fedpol dieser Problematik bewusst, weshalb man die Rahmenbedingungen schuf, damit sich die Analyse-Labors auch direkt ans fedpol wenden können. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Koordinationsstelle ihre formelle Aufgabe der Interessenvertretung der Labors gegenüber fedpol unter den gegebenen Rahmenbedingungen nur unzureichend wahrnehmen kann.⁸⁵ Die Koordinationsstelle muss bei einer Meinungsverschiedenheit zweier oder mehrerer DNA-Analyselabors unabhängig und unparteiisch sein, was bei der vorliegenden Organisationsform nicht sichergestellt ist.

Die weiteren Aufgaben, welche die Koordinationsstelle für fedpol wahrnimmt, bestehen beispielsweise in der Beratung von fedpol bei Gesetzes- und Verordnungsrevisionen, was weit über den operativen Betrieb der DNA-Datenbank und die Wahrung der Interessen der DNA-Analyse-Labors gegenüber fedpol hinausgeht.⁸⁶

Empfehlung 3 Unabhängigkeit der Koordinationsstelle

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Koordinationsstelle ihre Aufgaben unabhängig wahrnehmen kann und Interessenskonflikte vermieden werden. Er analysiert, ob die Koordinationsstelle die geeignete Stelle für eine unabhängige Vertretung der Interessen der DNA-Analyselabors gegenüber dem Bund ist und stellt die unabhängige Interessenwahrnehmung sicher.

Zudem wird der Bundesrat gebeten, der GPK-S über die Aufträge von fedpol an die Koordinationsstelle Bericht zu erstatten und dabei aufzuzeigen, auf welchen rechtlichen Grundlagen diese basieren und wie diese Auftragserteilung gerechtfertigt wird. In diesem Rahmen wird der Bundesrat auch ersucht, der GPK-S die detaillierten Informationen der Koordinationsstelle bezüglich deren Aufwände und Erträge zur

⁸² Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.2: Die PVK nennt dabei beispielhaft die Weiterentwicklung der Prozessabläufe, die technische Weiterentwicklung oder die Verfügbarkeit und den Einsatz finanzieller Mittel im Zusammenhang mit dem Betrieb der DNA-Datenbank.

⁸³ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.2: Die PVK hat im Rahmen verschiedener Interviews festgestellt, dass es gelegentlich durchaus zu solchen Meinungsverschiedenheiten kommt.

⁸⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.2: So ist zum Beispiel die Leiterin der Koordinationsstelle gleichzeitig die stellvertretende Leiterin des DNA-Analyselabors und umgekehrt.

⁸⁵ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.2.

⁸⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.2: Dieser Aspekt werde auch von den Analyselabors teilweise kritisiert.

Verfügung zu stellen. Insbesondere soll er aufzeigen, wie die zusätzlichen Aufträge des fedpol an die Koordinationsstelle abgegolten bzw. finanziert werden.

Hintergrund für diesen letzten Aspekt stellt unter anderem die Befürchtung der PVK dar, dass die zusätzlichen Aufträge von fedpol an die Koordinationsstelle über die Gebühren indirekt durch die DNA-Analyselabors und deren Auftraggeber (also faktisch hauptsächlich durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden) finanziert sein könnten.⁸⁷

Bei der Umsetzung von Empfehlung 3 gilt es auch dem Aspekt Rechnung zu tragen, dass die Stellung der Koordinationsstelle dazu führt, dass der operative Betrieb der DNA-Datenbank und deren Steuerung aufgrund der zentralen Stellung der Koordinationsstelle nicht immer genügend voneinander getrennt werden können. In diesem Sinne soll der Bundesrat alternative Möglichkeiten prüfen, welche die Entkopplung der erwähnten Aspekte zum Ziel haben.

2.2.2 Aufsicht über die Analyselabors

Einleitend zu diesem Kapitel ist festzuhalten, dass die Aufsicht und die Akkreditierung zwei unterschiedliche Instrumente sind und damit verschiedene Zwecke verfolgt werden. Die Akkreditierung soll die formelle Anerkennung der fachlichen Kompetenzen sicherstellen.⁸⁸ Demgegenüber soll die Aufsicht die Kontrolle und die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sicherstellen.⁸⁹ Die Akkreditierung kann die Aufsicht nicht ersetzen.⁹⁰

Artikel 3 DNA-Profil-Verordnung hält fest, dass das fedpol überprüft, ob die Labors die Vorschriften im Zusammenhang mit forensischen DNA-Analysen, sowie die Datenschutz- und Datensicherheitsvorschriften einhalten. Gemäss Artikel 3a DNA-Profil-Verordnung kann das fedpol zur Erfüllung seiner Aufgaben die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) beziehen. Aus der Vereinbarung zwischen fedpol und der SAS geht hervor, dass diese Aufgaben weitgehend an die SAS delegiert sind.⁹¹ Gegenstand der Überprüfung der DNA-Analyselabors durch die SAS ist die Einhaltung der Bestimmungen gemäss DNA-Analyselabor-Verordnung EJPD,⁹² und der Richtlinien der Schweizerischen Gesellschaft für Rechtsmedizin sowie die fehlerfreie Analyse und die Dienstleistungen betreffend die Analyse von Wangenschleimhautabstrichen und Spuren.⁹³ Sämtliche Analyselabors werden alle fünf

⁸⁷ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.1.2.

⁸⁸ Prüfung der Auswirkungen von Akkreditierungen auf die Konformitätsbewertungsstellen, Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 15. Jan. 2019 (folgend: Bericht der EFK vom 15. Jan. 2019), Ziff. 1.1.

⁸⁹ Bericht der EFK vom 15. Jan. 2019, Ziff. 3.

⁹⁰ Bericht der EFK vom 15. Jan. 2019, Ziff. 3.1.

⁹¹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.1; Vereinbarung zwischen dem Bundesamt für Polizei (fedpol) und der Schweizerischen Akkreditierungsstelle des seco (SAS) betreffend Überprüfung anerkannter Prüflaboratorien für forensische Genetik bzw. forensische DNA-Analyselabors und Laboratorien für die Erstellung von DNA-Profilen im Zivil- und Verwaltungsbereich (Labors), Kapitel 3.1 i.V.m. Kapitel 1.3 und 1.4.

⁹² Verordnung des EJPD vom 8. Okt. 2014 über die Leistungs- und Qualitätsanforderungen für forensische DNA-Analyselabors (DNA-Analyselabor-Verordnung EJPD; SR 363.11)

⁹³ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.1.

Jahre durch die SAS vollständig und alle 15 bis 18 Monate teilweise überprüft.⁹⁴ Bei den Prüfungen nimmt neben einem Experten der SAS ein Fachexperte bzw. eine Fachexpertin teil.⁹⁵ Die Untersuchungen der PVK zeigen, dass die Fachexperten meistens Fachpersonen aus anderen vom Bund anerkannten DNA-Analyselabors sind, welche zudem vom zu prüfenden Labor vorgeschlagen werden.⁹⁶ Obwohl dieses Verfahren grundsätzlich von allen von der PVK befragten Personen begrüsst wird, stellt sich jedoch die Frage der Unabhängigkeit der Überprüfungen. Die SAS entscheidet über die eingesetzten Fachexperten und stellt sicher, dass sich zwei DNA-Analyselabors nicht gegenseitig kontrollieren. Aktuell lassen jedoch nur zwei der sieben anerkannten Labors von ausländischen Fachexperten⁹⁷ überprüfen, was die SAS mit der kleinen Grösse der Schweiz und der notwendigen Vertrautheit der Fachexperten mit der schweizerischen Gesetzgebung rechtfertigt.⁹⁸

Das fedpol ist gemäss Artikel 3 DNA-Profil-Verordnung für die Aufsicht über die DNA-Analyselabors verantwortlich. Diese Tätigkeit wird, wie oben beschrieben, an die SAS delegiert. Die SAS steht in einer Geschäftsbeziehung mit den verschiedenen Laboratorien, indem sie für die Labore verschiedene Dienstleistungen erbringt. Mit der Delegation der Aufsicht an die SAS, welche wiederum Fachexperten anderer Analyselabors heranzieht, wird eine unabhängige Kontrolle der Labors eingeschränkt.

So kommt die GPK-S gestützt auf die Ausführungen der PVK zum Schluss, dass mit der vorliegenden Konstellation eine vollständig unabhängige Aufsicht der DNA-Analyselabors nicht möglich ist und dass fedpol den gesetzlichen Auftrag damit nur teilweise wahrzunehmen vermag. Auch zeigt das Beispiel derjenigen Analyselabors, welche als Fachexperten ausländische Institute heranziehen, dass die Argumente der Kleinräumigkeit der Schweiz und der Vertrautheit mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht greifen. Die beiden erwähnten Institute stammen aus Frankfurt a.M. und Montreal, wodurch auch zwei der Landessprachen abgedeckt sind.

Empfehlung 4 Unabhängigkeit der Aufsicht über DNA-Analyselabors

Der Bundesrat prüft, mit welchen Massnahmen sichergestellt werden kann, dass die Unabhängigkeit der Aufsicht über die DNA-Analyselabors gestärkt wird. Hierzu überprüft er insbesondere die Delegation der Aufsicht von fedpol an die SAS und deren Eignung als Aufsichtsorgan.

Die GPK-S hält fest, dass eine Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsicht über die DNA-Analyselabors für die Sicherstellung der Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der DNA-Analyse bedeutsam sein kann. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der festgestellten Unterschiede der kantonalen Anwendungspraxis und der möglichen Ausweitung der DNA-Analyse im Rahmen der Strafverfolgung (z. B. durch Phänotypisierung).

⁹⁴ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.1.

⁹⁵ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.1: Gelegentlich nimmt auch der Leiter Fachbereich DNA Labor Aufsicht und Qualitätsmanagement von fedpol teil.

⁹⁶ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.1.

⁹⁷ Es sind dies die Universität Frankfurt a.M. und das MSP Montreal.

⁹⁸ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.1.

Artikel 20 DNA-Analyselabor-Verordnung EJPD sieht vor, dass Analyselabors dem fedpol viermal jährlich verschiedene Daten einreichen müssen. Gemäss den Informationen der PVK stellt diese Pflicht einen erheblichen Aufwand für die Analyselabors dar.⁹⁹ Dies führe jedoch nicht zu detaillierten Rückmeldungen seitens des fedpol, weshalb die PVK in ihrem Bericht die Frage nach der Relevanz und der Notwendigkeit dieses Reportings aufwirft.¹⁰⁰ Aus diesem Grund ersucht die GPK-S den Bundesrat, aufzuzeigen, zu welchem Zweck die von den DNA-Analyselabors bereitgestellten Daten und Informationen tatsächlich erhoben und verwendet werden.

3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die PVK betont in ihrem Schlussbericht mehrmals, dass die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren bei der DNA-Analyse (kantonale Strafverfolgungsbehörden, DNA-Analyselabors, Koordinationsstelle, fedpol und SAS) von diesen weitgehend positiv beurteilt und geschätzt werde. Die GPK-S begrüsst diesen Befund, stellt jedoch fest, dass in verschiedenen Bereichen ein Handlungsbedarf angezeigt ist.

Die unterschiedliche Praxis der Kantone bei der Anordnung und Erstellung von DNA-Analysen ist gerade vor dem Hintergrund des Entscheids des Bundesgerichts und dem Grundrechtseingriff, der mit der Entnahme einer DNA-Probe einhergeht, unbefriedigend. Der Bundesrat soll im Rahmen seiner Kompetenzen und in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren eine Harmonisierung bei der DNA-Analyse in Strafverfahren anstreben. Nicht zuletzt aufgrund der Rechtsgleichheit muss auf eine stärkere Harmonisierung hingearbeitet werden, da es nicht darauf ankommen darf, in welchem Kanton eine DNA-Analyse angeordnet und dabei ein Grundrechtseingriff in Kauf genommen wird.

Bei der Aufsicht durch das fedpol und bei der Arbeit der Koordinationsstelle sieht die GPK-S Schwächen bezüglich der Unabhängigkeit. Deshalb fordert die GPK-S den Bundesrat auf, die heutigen Regelungen zu überdenken und unter besonderer Berücksichtigung der Unabhängigkeit Alternativen zu prüfen und Massnahmen zu ergreifen.

⁹⁹ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.2.

¹⁰⁰ Bericht der PVK vom 14. Feb. 2019, Ziff. 4.2.2.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und den Empfehlungen dieses Berichts bis am 25. Oktober 2019 Stellung zu nehmen und ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

27. August 2019

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates

Die Präsidentin: Anne Seydoux-Christe
Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EJPD/BK:
Peter Föhn
Der Sekretär der Subkommission EJPD/BK:
Stefan Diezig

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CODIS	Combined DNA Index System (DNA-Datenbank)
DNA	Desoxyribonukleinsäure / desoxyribonucleic acid
E.	Erwägung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Fedpol	Bundesamt für Polizei
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
IRM	Institut für Rechtsmedizin
Kap.	Kapitel
N	Note / Randnote
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SAS	Schweizerische Akkreditierungsstelle
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0)
Ziff.	Ziffer