

05.049

**Botschaft
zu den Abkommen mit Lettland und Tschechien
über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung
der Kriminalität**

vom 3. Juni 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe zu den Bundesbeschlüssen über die Genehmigung der folgenden von der Schweiz unterzeichneten bilateralen Vereinbarungen:

- Abkommen vom 23. Mai 2005 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Lettland über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität;
- Vertrag vom 31. Mai 2005 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Tschechischen Republik über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung strafbarer Handlungen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Juni 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Samuel Schmid
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Um grenzüberschreitende Kriminalität wirksam zu verhindern oder zu bekämpfen, bedarf es eines umfassenden Engagements im zwischenstaatlichen Bereich. So sind nebst anderen Massnahmen die Instrumentarien der polizeilichen Zusammenarbeit auf regionaler, bilateraler und multilateraler Ebene konsequent auszubauen.

Durch die vorliegenden Abkommen mit Lettland und Tschechien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität wird die bilaterale Polizei Kooperation mit zwei wichtigen Ländern Osteuropas verstärkt. Die Verhandlungen in den Jahren 2003 und 2004 konnten mit Lettland am 23. Mai 2005 mit der Unterzeichnung des Abkommens in Riga abgeschlossen werden. Das Abkommen mit Tschechien wurde am 31. Mai 2005 in Prag unterzeichnet. Die Abkommen regeln die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Polizeibehörden und optimieren die bestehende Interpol-Zusammenarbeit im Bereich des polizeilichen Informations- und Datenaustauschs unter Berücksichtigung des Datenschutzes. Punktuell ermöglichen sie eine über die Interpol-Regelungen hinausgehende Zusammenarbeit (z.B. Bildung gemeinsamer Analyse- und Ermittlungsgruppen). Sie greifen nicht in die bestehende Kompetenzverteilung zwischen den Justiz- und Polizeibehörden ein. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen wird nicht angetastet. Bei politischen, militärischen und fiskalischen Delikten ist die polizeiliche Zusammenarbeit ausgeschlossen.

Die Abkommen reihen sich ein in die konzentrierten Bestrebungen der Schweiz, mit bilateralen Polizei Kooperationsabkommen den Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität zu verstärken. Entsprechende Abkommen mit den Nachbarstaaten (Deutschland¹, Österreich/Fürstentum Liechtenstein², Frankreich³, Italien⁴) sowie mit Ungarn⁵ sind bereits in Kraft. Zudem wurde ein Abkommen mit Slowenien⁶ unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Wie die Abkommen mit Ungarn und Slowenien sind auch diejenigen mit Lettland und Tschechien Polizeiverträge, welche die Zusammenarbeit mit den Behörden eines nicht benachbarten Staates regeln. Entsprechend weisen alle vier Abkommen ähnliche Bestimmungen auf.

Die Abkommen mit Lettland und Tschechien schaffen die Voraussetzungen, damit die bestehende gute Polizeizusammenarbeit zwischen der Schweiz einerseits sowie Lettland und Tschechien andererseits weiter intensiviert werden kann.

Damit tragen sie bei zur Erreichung der Ziele des Bundesrates im Rahmen der Optimierung der internationalen Zusammenarbeit im Polizeibereich.

1 SR 0.360.136.1

2 SR 0.360.163.1

3 SR 0.360.349.1

4 SR 0.360.454.1

5 SR 0.361.418.1

6 BBl 2005 1081

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Bei der Verhinderung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ist eine intensive Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeibehörden von grosser Bedeutung. Wegen des grenzüberschreitenden Charakters der neuen Verbrechensformen sind die Polizeibehörden ohne Mitwirkung ausländischer Dienststellen nicht oder nur bedingt in der Lage, die Organisations-, Personal-, Kommunikations- und Tatbegehungsstrukturen der grenzüberschreitenden Kriminalität zu erkennen und erfolgreich zu bekämpfen. Eine intensive grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit ist aber nur dann realisierbar, wenn rechtlich bindende Kooperationsinstrumente vorhanden sind, die den zuständigen Dienststellen bezüglich der zulässigen Kooperationsformen, der Verfahrensabläufe sowie der anwendbaren Datenschutzstandards die erforderliche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit vermitteln.

Die Statuten der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol)⁷ bilden zwar eine gute, jedoch zu allgemein gehaltene und teilweise rechtlich nicht bindende Basis für eine gegenseitige Unterstützung der Polizeibehörden innerhalb Europas, wo eine enge Kooperation in besonderem Masse geboten ist. Im Bereich des Datenschutzes beinhalten die Interpol-Regelungen einzig Bestimmungen über die von Interpol zur Verfügung gestellten Kommunikations- und Informationssysteme. Die Verantwortung für die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen beim direkten Verkehr zwischen den nationalen Interpol-Zentralbüros tragen allein die Mitgliedstaaten⁸. Interpol empfiehlt aus diesen Gründen den Mitgliedstaaten, massgeschneiderte ergänzende bilaterale Vereinbarungen zu erarbeiten.

Aus polizeilicher Sicht ist es wichtig, dass die Sicherheitsbehörden Lettlands und Tschechiens den schweizerischen Polizeibehörden nach Massgabe präziser Verfahrens- und Datenschutzbestimmungen operative, strategische, technische und sonstige Informationen, die das polizeiliche Vorgehen bestimmen oder Auswirkungen darauf haben, übermitteln können.

Lettland ist für die Schweiz unter anderem zur Bekämpfung krimineller Organisationen aus den GUS-Republiken von Bedeutung. Die lettischen Polizeibehörden haben langjährige Erfahrung beim Erkennen und Bekämpfen solcher Gruppierungen. Sie beherrschen die russische Sprache und kennen sich mit den staatlichen Institutionen und Verfahren dieser Region gut aus. Lettland ist ferner ein Ausgangspunkt für den Frauenhandel. Letztlich ist Lettland auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität sowie der Geldwäscherei wichtig.

Wie Lettland ist auch Tschechien für die Schweiz im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität von Interesse. Tschechien ist ein Aktionsgebiet krimineller Organisationen. Unter anderem sind in Tschechien Tätergruppierungen aus Russ-

⁷ SR 351.21

⁸ Sofern die vom Bundesrat angestrebte Assoziation der Schweiz an Schengen realisiert werden kann, wird die Schengener Polizeizusammenarbeit diese Unzulänglichkeiten in wichtigen, jedoch nicht in allen Bereichen beseitigen (siehe dazu die Erläuterungen unter Ziff. 5.2).

land, China und dem Balkan aktiv. Diese Gruppierungen verfügen über Beziehungen zu kriminellen Gruppen in Westeuropa. Die Aktivitäten der in Tschechien tätigen kriminellen Organisationen erstrecken sich auf die klassischen Bereiche der organisierten Kriminalität wie Drogenhandel oder Menschenhandel und -schmuggel. Im Zusammenhang mit dem Drogenhandel ist Tschechien für den Transport von Drogen über die verschiedenen Varianten der Balkanroute ein wichtiges Depotland.

Auf Grund dieser Ausgangslage sowie mit Blick auf die stetig wachsende Mobilität international tätiger Krimineller sind die Verhandlungsdelegationen der Schweiz sowie Lettlands und Tschechiens zur Auffassung gelangt, dass der Abschluss der Abkommen eine gute Lösung darstellt, um die bestehende Interpol-Zusammenarbeit in den nächsten Jahren gezielt und nachhaltig zu optimieren.

1.2 Ablauf der Verhandlungen

Ablauf der Verhandlungen mit Lettland

Mit Schreiben vom 29. Januar 2002 unterbreitete das lettische Innenministerium der Schweiz den Entwurf eines bilateralen Polizeikooperationsabkommens. Dieser wurde seitens der Schweiz einer ersten Prüfung unterzogen. Im Anschluss daran wurde dem lettischen Innenministerium mitgeteilt, dass die Schweiz an einer Intensivierung der Zusammenarbeit grundsätzlich interessiert sei. Es wurde jedoch vorgeschlagen, dass Experten beider Länder auf der Grundlage des lettischen Abkommensentwurfs zunächst eruieren sollten, welche konkreten Kooperationsbedürfnisse bestehen und mit welchen Massnahmen diesen Bedürfnissen entsprochen werden kann.

Diese exploratorischen Gespräche fanden am 18. Oktober 2002 in Bern statt. Nach Evaluation der konkreten Bedürfnisse und Möglichkeiten waren sich die Vertreter beider Länder einig, dass eine weitere qualitative und quantitative Verbesserung der bestehenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit idealerweise durch die Erarbeitung einer staatsvertraglichen Vereinbarung erreicht werden solle. In der Folge beauftragte die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements das Bundesamt für Polizei, mit Lettland formelle Vertragsverhandlungen aufzunehmen. Die erste Verhandlungsrunde fand am 24./25. September 2003 in Riga statt. Gestützt auf die Gesprächsergebnisse wurde ein erster gemeinsamer Abkommensentwurf erarbeitet. Dieser basierte sowohl auf den Inhalten eines schweizerischen Musterabkommens als auch auf dem lettischen Abkommensvorschlag. Der gemeinsame Abkommensentwurf konnte im Rahmen der zweiten Verhandlungsrunde vom 7./8. Juni 2004 in Bern bereinigt sowie in deutscher und lettischer Sprache paraphiert werden.

Das Abkommen zwischen der Schweiz und Lettland über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität wurde am 23. Mai 2005 in Riga unterzeichnet.

Ablauf der Verhandlungen mit Tschechien

Die tschechischen Polizeibehörden signalisierten bereits 1995 ihr Interesse an der Ausarbeitung eines bilateralen Polizeikooperationsabkommens mit der Schweiz. Ein erster Entwurf eines solchen Abkommens wurde von Tschechien aber erst im Jahre 2000 übermittelt. Dieser Entwurf wurde im Rahmen eines informellen Expertentref-

fens am 7./8. April 2003 in Prag ein erstes Mal eingehend diskutiert. Gestützt auf die Sitzungsergebnisse sowie auf eine Analyse der Zusammenarbeitsbedürfnisse und -möglichkeiten stimmte die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements auf Antrag des Bundesamtes für Polizei der Aufnahme von Vertragsverhandlungen mit Tschechien zu. Die Verhandlungen begannen am 23./24. Juni 2003 in Bern. Bereits im Rahmen der zweiten Verhandlungsrunde vom 30./31. Oktober 2003 in Prag konnte der Abkommensentwurf bereinigt und in deutscher und tschechischer Sprache paraphiert werden.

Der Vertrag zwischen der Schweiz und Tschechien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung strafbarer Handlungen wurde am 31. Mai 2005 in Prag unterzeichnet.

2 Besonderer Teil

2.1 Systematik

Sowohl in der Präambel des Abkommens mit Lettland als auch in derjenigen des Abkommens mit Tschechien wird mit der im ersten Absatz enthaltenen Formulierung «in der Absicht, einen Beitrag zur Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen zu leisten» beziehungsweise «mit dem Ziel, zur Entwicklung gegenseitiger Beziehung beizutragen» zunächst implizit Bezug genommen auf die bestehende Polizeizusammenarbeit, die einerseits im Rahmen der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol) erfolgt und sich andererseits auf das jeweilige innerstaatliche Recht der Vertragsparteien stützt.

Im zweiten Absatz der Präambeln beider Abkommen wird darauf hingewiesen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Polizei oder anderen zuständigen Behörden insbesondere bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des illegalen Handels mit Betäubungsmitteln oder psychotropen Stoffen sowie des Terrorismus von wesentlicher Bedeutung ist.

In den weiteren Absätzen werden völkerrechtliche Ziele und Grundsätze, die der Zusammenarbeit der beiden Staaten zu Grunde liegen, festgehalten.

In den Artikeln 1 und 2 werden Zweck und sachlicher Geltungsbereich der Abkommen festgelegt. Bezüglich des anwendbaren Rechts sehen Artikel 4 des Abkommens mit Lettland und Artikel 1 des Abkommens mit Tschechien vor, dass bei der Zusammenarbeit das innerstaatliche Recht der Parteien sowie bestehende Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften zu beachten sind.

Die Artikel 5–10 des Abkommens mit Lettland und die Artikel 3–7 des Abkommens mit Tschechien regeln die für nicht benachbarte Staaten zentralen Kooperationsmassnahmen. Es sind dies der gegenseitige Austausch personenbezogener und nichtpersonenbezogener Daten, die Intensivierung der Kommunikation, die Bildung gemeinsamer Arbeitsgruppen, die Verstärkung der Koordination, die Zusammenarbeit in den Bereichen Training und Ausbildung sowie die Zusammenarbeit unter Einbezug von Polizeiattachés. Die genannten Artikel enthalten ergänzend auch Formvorschriften sowie Verfahrensbestimmungen.

Die Artikel 11 und 12 des Abkommens mit Lettland sowie die Artikel 8 und 9 des Abkommens mit Tschechien regeln detailliert den Datenschutz und die Weitergabe von Daten an andere öffentliche Stellen (ausserhalb der Strafverfolgung). Gerade

den datenschutzrechtlichen Regelungen kommt im Zusammenhang mit dem Vollzug der Abkommen eine grundlegende Bedeutung zu, geht es doch nicht zuletzt darum, ein einheitliches Schutzniveau sicherzustellen. Ergänzend dazu enthalten die Artikel Bestimmungen über den Umgang mit geheimen Informationen sowie, soweit Lettland betreffend, Regelungen im Zusammenhang mit der Weitergabe geheimer Informationen an Drittstaaten.

In den Schlussbestimmungen werden zunächst die zuständigen Vollzugsorgane und die anzuwendende Sprache festgelegt (Art. 13 und 14 des Abkommens mit Lettland bzw. Art. 10 und 11 des Abkommens mit Tschechien).

Die übrigen Artikel der Abkommen betreffen unter anderem die Anwendung und Weiterentwicklung der Abkommen sowie das Verhältnis zu anderen Regelungen.

Schliesslich werden in Artikel 18 des Abkommens mit Lettland und in Artikel 13 des Abkommens mit Tschechien die formellen Erfordernisse der Inkraftsetzung sowie der Kündigung festgelegt.

2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.2.1 Zweck, sachlicher Geltungsbereich und anwendbares Recht

Zweck (Art. 1 der Abkommen)

Zweck der Abkommen ist die Verstärkung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen den Parteien bei der Verhütung oder Bekämpfung von strafbaren Handlungen. Mit der gewählten Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass die Zusammenarbeit nicht nur die Repression, sondern auch die Prävention umfasst. Die Auslegung des Begriffs «strafbare Handlung» richtet sich ausschliesslich nach dem innerstaatlichen Recht der Vertragsparteien. Für die Schweiz sind die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (StGB)⁹, des Nebenstrafrechts sowie des kantonalen Strafrechts massgebend.

Von den Abkommen erfasste Kriminalitätsbereiche (Art. 2 der Abkommen)

Die Abkommen mit Lettland und Tschechien beziehen sich nicht nur auf bestimmte schwerwiegende Kriminalitätsformen, sondern erlauben analog zur Interpol-Kooperation eine Zusammenarbeit in allen Kriminalitätsbereichen. In den Buchstaben a–m des Abkommens mit Lettland beziehungsweise den Buchstaben a–k des Abkommens mit Tschechien werden einige der nach Auffassung der Vertragsparteien wichtigen Kriminalitätsbereiche namentlich aufgeführt. Mit dieser Aufzählung soll auch zum Ausdruck gebracht werden, dass die einzelnen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in erster Linie der Verhinderung oder Bekämpfung der internationalen Schwerstkriminalität dienen und nur subsidiär der Alltags- und Kleinkriminalität. Entsprechend sollte die Zusammenarbeit unterbleiben, wenn die Bedeutung des Sachverhalts die Inanspruchnahme oder Gewährung einer Hilfeleistung offensichtlich nicht rechtfertigt (sog. Bagatellfälle).

⁹ SR 311.0

Ausschluss der Zusammenarbeit (Art. 3 des Abkommens mit Lettland; Art. 6 des Abkommens mit Tschechien)

Diese Bestimmung gestattet es einer Vertragspartei, der anderen Partei die Zusammenarbeit ganz oder teilweise zu verweigern oder von Bedingungen abhängig zu machen, wenn die Erledigung eines Ersuchens oder die Durchführung einer Kooperationsmassnahme geeignet ist, ihre Souveränität zu beeinträchtigen, die eigene Sicherheit oder andere wesentliche Interessen zu gefährden oder ihre Rechtsvorschriften sowie ihre Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften zu verletzen. Soweit sich eine Partei auf diese Ausnahmeregelungen berufen will, muss sie die andere Vertragspartei unter Angabe der Gründe unverzüglich schriftlich unterrichten.

Anwendbares Recht (Art. 4 des Abkommens mit Lettland; Art. 1 des Abkommens mit Tschechien)

Die Artikel statuieren den Vorrang des innerstaatlichen und des internationalen Rechts. Entsprechend erfolgt die operative Umsetzung der im Abkommen aufgeführten Handlungsformen für die Schweiz einerseits stets nach Massgabe des schweizerischen Rechts, insbesondere in Anwendung der innerstaatlichen Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften. Welche polizeilich relevanten Rechtsersasse des schweizerischen Rechts tatsächlich Anwendung finden, kann nur im konkreten Einzelfall entschieden werden.¹⁰ Mit dem Verweis auf das innerstaatliche Recht wird letztlich auch festgelegt, dass für die Anordnung von Zwangsmassnahmen¹¹ ausnahmslos der Rechtshilfegeweg zu beschreiten ist. Andererseits enthalten die Artikel auch einen Vorbehalt zugunsten bestehender internationaler Übereinkünfte. Durch den Polizeivertrag werden Bestimmungen bestehender zwei- oder mehrseitiger internationaler Abkommen, welche die Schweiz oder Lettland und Tschechien binden, nicht aufgehoben. Dies schliesst nicht aus, dass die Regelungen der Polizeiverträge im Sinne von Ergänzungen oder zur Konkretisierung der Rechte und Pflichten dieser Abkommen berücksichtigt werden.

2.2.2 Kooperationsbereiche

Informationsaustausch (Art. 5 des Abkommens mit Lettland; Art. 3 Abs. 1 des Abkommens mit Tschechien)

Artikel 5 des Abkommens mit Lettland und Artikel 3 Absatz 1 des Abkommens mit Tschechien regeln die gegenseitige Unterstützung durch den Austausch personenbezogener und nichtpersonenbezogener Daten und Materialien. Der Austausch personenbezogener Daten und Materialien umfasst beispielsweise die Mitteilung der Personalien von Personen, die an strafbaren Handlungen beteiligt sind, Angaben

¹⁰ Während die internationale Rechtshilfe in Strafsachen im Rechtshilfegesetz geregelt ist, fehlt eine entsprechende einheitliche und umfassende Kodifizierung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Dieser Bereich ist vielmehr bruchstückhaft in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen des Bundes sowie der Kantone geregelt.

¹¹ Zwangsmassnahmen, welche die Beschreitung des Rechtshilfegeweges erfordern, sind unter anderem folgende: Hausdurchsuchung, Beschlagnahme oder Herausgabe von Gegenständen, zwangsweise Aufhebung von gesetzlich geschützten Geheimnissen für Sachauslieferung, Telefonabhörung zum Zweck der Fahndung sowie Vorladung von Zeugen unter Zwangsandrohung.

über Tatverdächtige sowie Informationen über die Tatbegehungsweise und die getroffenen Massnahmen. Dieser personenbezogene Informationsaustausch dient in erster Linie der operationellen Polizeiarbeit. Der Informationsaustausch kann aber auch den nicht operationellen Bereich betreffen. Dieser allgemeine, nichtpersonenbezogene Informationsaustausch umfasst unter anderem die Übermittlung neuerer Erkenntnisse aus der Kriminalistik oder der Kriminologie, die Orientierung über Gesetzesänderungen im Anwendungsbereich der Abkommen oder den Austausch allgemeiner Lagebilder und -analysen.

Artikel 5 des Abkommens mit Lettland und Artikel 3 Absatz 1 des Abkommens mit Tschechien regeln den Umfang des möglichen Informationsaustauschs nicht abschliessend. Bezüglich des genauen Umfangs und der Grundsätze des Informationsaustauschs ist – wie bereits erwähnt – das innerstaatliche Recht der Vertragsparteien massgebend. Für die Schweiz sind diesbezüglich Artikel 351^{quinquies} StGB sowie die Bestimmungen des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 (IRSG)¹² anwendbar. Es gelten damit insbesondere auch die Ausschlussgründe von Artikel 3 IRSG. Entsprechend ist die Informationsweitergabe nicht zulässig für politische, militärische und fiskalische Delikte sowie für den Bereich des Staatsschutzes, soweit dessen Tätigkeit sich auf politische Delikte bezieht. Auch der automatisierte Informationsaustausch im Online-Verfahren ist ausgeschlossen, weil die beiden Abkommen keine entsprechenden Bestimmungen enthalten.

Gemeinsame Arbeitsgruppen (Art. 6 des Abkommens mit Lettland; Art. 3 Abs. 2 Bst. b des Abkommens mit Tschechien)

Die Artikel sehen vor, dass bei Bedarf gemischt besetzte Arbeitsgruppen, beispielsweise Analyseteams zur Erarbeitung gemeinsamer Lagebilder, gebildet werden können. Die Beamten eines Vertragsstaates, die auf dem Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates beratend und unterstützend tätig werden, dürfen dabei keine hoheitlichen Befugnisse wahrnehmen. Die Bestimmung ist bewusst offen gehalten und soll den Polizeibehörden eine flexible, nicht hoheitliche Zusammenarbeit ermöglichen.

Verstärkung der Koordination (Art. 7 des Abkommens mit Lettland; Art. 3 Abs. 2 Bst. a des Abkommens mit Tschechien)

Zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität kann es notwendig sein, innerstaatlich geplante Polizeiaktionen mit anderen betroffenen Staaten abzusprechen und bei Bedarf Interventionen zeitlich abzustimmen. Artikel 7 des Abkommens mit Lettland und Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a des Abkommens mit Tschechien statuieren deshalb die Möglichkeit, bei der Planung oder Umsetzung operativer Massnahmen¹³ soweit erforderlich ein koordiniertes Vorgehen auf den jeweiligen Hoheitsgebieten sicherzustellen.

Training und Ausbildung (Art. 8 des Abkommens mit Lettland; Art. 4 des Abkommens mit Tschechien)

Diese Artikel ermöglichen es, die Zusammenarbeit durch Massnahmen der Aus- und Fortbildung zu verstärken. Im Vordergrund steht die gegenseitige Unterrichtung über die für die Zusammenarbeit relevanten Vorschriften des innerstaatlichen Rechts

¹² SR 351.1

¹³ Als operative Massnahmen kommen in Betracht: kontrollierte Lieferung, Observation, verdeckte Ermittlung, Hausdurchsuchung, vorprozessuale Zeugenschutzmassnahmen usw.

der Vertragsparteien sowie über deren Änderung. Die Zusammenarbeit kann sich aber auch auf die Erweiterung und Vervollkommnung von Fremdsprachenkenntnissen beziehen. Durch intensivere Zusammenarbeit im Bereich des Trainings und der Ausbildung können Synergiepotenziale realisiert werden.

2.2.3 Verfahren und Kosten

Nach Artikel 9 Absatz 1 des Abkommens mit Lettland sowie Artikel 5 Absatz 1 des Abkommens mit Tschechien sind Ersuchen um Information oder andere Ersuchen um Hilfeleistung grundsätzlich in schriftlicher Form via einen chiffrierten Übermittlungskanal zu stellen. Die Ersuchen sollten in der Regel mindestens folgende Angaben enthalten:

- Bezeichnung der Behörde, von der das Ersuchen ausgeht;
- Gegenstand der polizeilichen Abklärungen und Grund des Ersuchens;
- Angaben über alle im Ersuchen genannten Hauptpersonen;
- Zusammenhang des Ersuchens mit einer strafbaren Handlung;
- kurze Beschreibung des wesentlichen Sachverhalts, unter anderem Bezugspunkte zum ersuchten Staat.

Im Einzelfall können sich die zuständigen Behörden auch ohne Ersuchen Informationen mitteilen, soweit diese für die Empfängerin oder den Empfänger zur Unterstützung bei der Abwehr von konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder zur Bekämpfung von Straftaten von Bedeutung sind (Art. 9 Abs. 3 des Abkommens mit Lettland; Art. 5 Abs. 4 des Abkommens mit Tschechien).

Bezüglich der Kosten gilt, dass die durch die Erledigung eines Ersuchens entstandenen Auslagen der anderen Vertragspartei nicht in Rechnung gestellt werden (Grundsatz der Unentgeltlichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit; Art. 9 Abs. 5 des Abkommens mit Lettland; Art. 12 des Abkommens mit Tschechien).

2.2.4 Polizeiattachés (Art. 10 des Abkommens mit Lettland; Art. 7 des Abkommens mit Tschechien)

Artikel 10 des Abkommens mit Lettland und Artikel 7 des Abkommens mit Tschechien regeln die Zuständigkeiten und das Verfahren für die befristete oder unbefristete Entsendung von Polizeiattachés ins Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei. Polizeiattachés unterstützen kriminalpolizeiliche Ermittlungen schweizerischer Behörden und beraten die zuständigen Strafverfolgungsbehörden des Empfangsstaates. Eine selbständige Vornahme von polizeilichen Massnahmen ist nicht möglich.

Bereits seit 1999 hat die Schweiz einen Attaché in Prag stationiert. Die entsprechenden Erfahrungen der Kantone und der Bundesbehörden sind durchwegs positiv. Die gegenwärtige Rechtsgrundlage auf internationaler Ebene für die Stationierung ist das Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961¹⁴ über diplomatische Beziehungen. Diese Rechtsgrundlage wird durch den Abschluss des Polizeikooperationsabkom-

¹⁴ SR 0.191.01

mens mit Tschechien konkretisiert. Es ist zudem geplant, die Aufgaben und Befugnisse eines Polizeiattachés im Rahmen einer gemeinsamen Erklärung zu Artikel 7 des Abkommens mit Tschechien detailliert zu benennen.

Im Gegensatz zu Tschechien ist in Lettland kein schweizerischer Attaché stationiert. Eine Entsendung ist zurzeit auch nicht geplant. Weder Lettland noch Tschechien verfügen über einen Polizeiattaché in der Schweiz.

2.2.5 **Datenschutz und Vertraulichkeit**

Die Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden umfasst insbesondere den Austausch von Personendaten, unter anderem auch von besonders schützenswerten Personendaten. Solche Personendaten werden zwischen den für den Vollzug zuständigen Polizeibehörden direkt ausgetauscht, an andere Stellen weitergegeben und gegebenenfalls in den nationalen Polizeiinformationssystemen gespeichert. Diese Datenbearbeitungen berühren die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen. Mit den Artikeln 11 und 12 des Abkommens mit Lettland sowie den Artikeln 8 und 9 des Abkommens mit Tschechien sollen die Zielsetzungen der polizeilichen Zusammenarbeit und des Persönlichkeitsschutzes in Einklang gebracht werden. Zudem dienen die Bestimmungen dazu, für alle beteiligten Dienststellen einen einheitlichen Mindeststandard für die Bearbeitung von Personendaten sowie für den Umgang mit geheimen Informationen festzulegen.

Datenschutz (Art. 11 des Abkommens mit Lettland; Art. 8 des Abkommens mit Tschechien)

In Artikel 11 des Abkommens mit Lettland und Artikel 8 des Abkommens mit Tschechien wird festgelegt, welche Datenschutzvorschriften von besonderer Bedeutung bei der Übermittlung personenbezogener Daten sind und deshalb bei der Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Kriminalität von den Behörden beider Länder zwingend berücksichtigt werden müssen. Bereits auf Grund des innerstaatlichen Rechts sowie der von der Schweiz ratifizierten multilateralen Abkommen¹⁵ sind die Polizeibehörden des Bundes und der Kantone an die im Vertrag aufgeführten Vorschriften gebunden.

Zunächst wird explizit festgehalten, dass polizeilich relevante, jedoch besonders sensitive Daten über Einzelpersonen, beispielsweise betreffend religiöse Ansichten oder Persönlichkeitsprofile, nur übermittelt werden dürfen, wenn es unbedingt erforderlich ist und nur gemeinsam mit anderen Daten (Art. 11 Bst. a des Abkommens mit Lettland; Art. 8 Abs. 1 des Abkommens mit Tschechien).

Weiter werden zusätzliche grundlegende Verfahren im Umgang mit Daten sowie verschiedene Datenschutzgrundsätze festgelegt. Hervorzuheben sind insbesondere:

- die Zweckbindung sowie die Beschränkung auf die nutzungsberechtigten Behörden;

¹⁵ Im Vordergrund stehen das Europaratübereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SR **0.235.1**) sowie die Empfehlung R (87)15 des Ministerkomitees des Europarates über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich vom 17. Sept. 1987.

- die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Richtigkeit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit und die damit zusammenhängende Pflicht zur Berichtigung bzw. Vernichtung falscher Daten;
- die Gewährung des Auskunftsrechts über die Verwendung gegenüber der übermittelnden Vertragspartei sowie betroffenen Personen;
- die Pflicht, die Übermittlung, den Empfang und die Löschung aktenkundig zu machen;
- Schadenersatzregelung für allfällige Regressansprüche unter den Vertragsparteien;
- die Pflicht, Massnahmen zur Datensicherheit¹⁶ zu treffen.

Vertraulichkeit und Weitergabe an Drittstaaten (Art. 12 des Abkommens mit Lettland; Art. 9 des Abkommens mit Tschechien)

Diese Artikel enthalten weitere Regelungsbereiche, die für die grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit wichtig sind.

Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Geheimhaltung von Daten zu gewährleisten, die ihr von der anderen Partei übermittelt und nach deren innerstaatlichem Recht als vertraulich bezeichnet, das heisst klassifiziert wurden. Damit die empfangende Vertragspartei dieser Verpflichtung nachkommen kann, muss die übermittelnde Partei bei der Übermittlung genau umschreiben, welche besonderen Schutzvorkehrungen getroffen werden müssen. Ob und wie eine Information zu klassifizieren ist (z.B. als «GEHEIM» oder «VERTRAULICH»), bestimmt sich nach dem innerstaatlichen Recht der Vertragsparteien. So haben beispielsweise die zivilen Behörden des Bundes die Verordnung vom 10. Dezember 1990¹⁷ über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich zu berücksichtigen.

Überdies regeln Artikel 12 Absatz 2 des Abkommens mit Lettland und Artikel 9 Absatz 3 des Abkommens mit Tschechien die Frage der Weitergabe klassifizierter Daten an Drittstaaten beziehungsweise an andere Behörden. Die Weitergabe übermittelter Daten und Gegenstände ist nur mit vorgängiger schriftlicher Zustimmung der übermittelnden Partei zulässig. Einem Ersuchen um Weitergabe, insbesondere von personenbezogenen Daten, sollte nur sehr restriktiv zugestimmt werden und unter anderem nur dann, wenn der betreffende Drittstaat ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet.

2.2.6 Schlussbestimmungen

Zuständige Behörden (Art. 13 des Abkommens mit Lettland; Art. 10 des Abkommens mit Tschechien)

Die Bestimmungen ermächtigen das Bundesamt für Polizei einerseits und das lettische Innenministerium bzw. das Ministerium des Innern, das Polizeipräsidium und die Generaldirektion für Zölle der Tschechischen Republik andererseits zum direkten Austausch von Informationen und zur Durchführung der im Vertrag festgehaltenen Kooperationsmassnahmen.

¹⁶ Zum Beispiel Zugangs-, Benutzer- oder Übermittlungskontrollen.

¹⁷ SR 172.015

Analog zur Interpol-Zusammenarbeit erfolgt die direkte Zusammenarbeit somit ausschliesslich zwischen zentralen Stellen. Die vorliegenden Abkommen stützen sich also auf das Zentralstellenprinzip. Die Beibehaltung dieses Prinzips ist sinnvoll, da die Zusammenarbeit zwischen Behörden intensiviert werden soll, deren Länder keine gemeinsame Grenze haben. Dank dem Einbezug der Zentralstellen muss die ersuchende Partei beispielsweise über keine genauen Kenntnisse der innerstaatlichen Zuständigkeitsvorschriften der anderen Vertragspartei verfügen. Sie kann Ersuchen an eine im Vertrag genannte Zentralstelle richten. Deren Aufgabe ist es dann, das Ersuchen ohne Verzug an die nach innerstaatlichem Recht zuständige Behörde weiterzuleiten. Soweit mehrere Behörden für die Beantwortung verantwortlich sind, kann die ersuchte Zentralstelle die Beantwortung zudem koordinierend unterstützen. In ihrer Funktion als für den Vollzug zuständige Organe sind die Zentralstellen auch prioritäre Ansprechpartner für die Klärung von Auslegungsfragen oder für die Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Abkommen. Schliesslich sind die Zentralstellen auch verantwortlich für die einheitliche Anwendung der Datenschutzbestimmungen. Trotz dem Zentralstellenprinzip können sich neben dem Bundesamt für Polizei auch das Grenzwachtkorps sowie die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Kantone auf die Abkommen stützen und mit lettischen und tschechischen Behörden zusammenarbeiten, wobei der Dienstweg über die Zentralstellen einzuhalten ist.

Überdies wird mit Artikel 13 Absatz 2 des Abkommens mit Lettland sowie mit Artikel 10 Absatz 2 des Abkommens mit Tschechien vereinbart, dass sich die Vertragsparteien 30 Tage nach Inkrafttreten des Abkommens auf diplomatischem Weg die Adressen sowie die Telefon-, Telefax- und anderen Verbindungen der wichtigsten Dienststellen innerhalb der zuständigen Organe mitteilen. Wichtigste Stelle innerhalb des Bundesamtes für Polizei ist die Einsatzzentrale, die bereits heute rund um die Uhr einen effizienten Informationsaustausch zwischen ausländischen und schweizerischen Polizeibehörden sowie der Zollverwaltung bzw. dem Grenzwachtkorps sicherstellt.

Gemäss Absatz 3 der soeben erwähnten Artikel sind die Parteien letztlich verpflichtet, einander Änderungen der Zuständigkeiten oder Bezeichnungen der Behörden nach den Absätzen 1 und 2 auf diplomatischem Weg anzuzeigen.

Sprache (Art. 14 des Abkommens mit Lettland; Art. 11 des Abkommens mit Tschechien)

Die Bestimmungen regeln die sprachlichen Modalitäten der Informationsübermittlung. Informationen sollen in der Regel in englischer Sprache ausgetauscht werden. Die Wahl der englischen Sprache erfolgte mit dem Ziel, die in der Regel nicht unerheblichen Aufwendungen für Übersetzungen auf ein Minimum zu beschränken. Zudem wäre es für die Schweiz schwierig, in grösserem Umfang Dokumente in lettischer oder tschechischer Sprache in eine schweizerische Amtssprache zu übersetzen. Im konkreten Einzelfall haben die beteiligten Polizeibehörden jedoch auch die Möglichkeit, sich auf eine andere Kommunikationssprache zu einigen.

Zusammenkunft von Expertinnen und Experten (Art. 15 des Abkommens mit Lettland)

Die Umsetzung und Anwendung des Abkommens mit Lettland soll durch eine gemeinsame Expertengruppe aus hochrangigen Vertretern der Schweiz und Lettland in regelmässigen Abständen evaluiert werden. Durch solche Evaluationstreffen kann

sichergestellt werden, dass die im Abkommen festgehaltenen Massnahmen umfassend genutzt und korrekt umgesetzt werden. Die Fachleute beider Länder können im Rahmen solcher Treffen auch Erfahrungen im Zusammenhang mit neuen Sicherheitsstrategien austauschen oder Initiativen zur Ergänzung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit ergreifen und den Vertragsstaaten entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Im Abkommen mit Tschechien fehlt eine explizite Regelung über gemeinsame Evaluationstreffen. Solche partnerschaftlichen Treffen können nach Auffassung der Verhandlungsdelegationen bei Bedarf jedoch auch gestützt auf die Artikel 10 sowie 3 Absatz 3 Buchstabe a des Abkommens mit Tschechien (zuständige Behörden) einberufen werden.

Durchführungsvereinbarungen (Art. 16 des Abkommens mit Lettland; Art. 10 Abs. 4 des Abkommens mit Tschechien)

Die zum Vollzug berechtigten Behörden können auf der Grundlage und im Rahmen der Abkommen schriftliche Vereinbarungen über die Durchführung treffen. Es kann sich dabei um spezifische und befristete Durchführungsvereinbarungen zur Regelung einer Hilfeleistung im Einzelfall¹⁸ handeln oder um allgemeine und unbefristete Vereinbarungen zur Festlegung der generellen Modalitäten der Zusammenarbeit.

Verhältnis zu internationalen Regelungen (Art. 17 des Abkommens mit Lettland)

Der Vertrag mit Lettland enthält einen Vorbehalt zugunsten internationaler Abkommen. Durch den Polizeivertrag werden Bestimmungen anderer zwei- oder mehrseitiger Abkommen, welche die Schweiz oder Lettland binden, nicht aufgehoben (siehe dazu auch die Ausführungen zu Art. 4 des Abkommens mit Lettland und Art. 1 des Abkommens mit Tschechien unter Ziff. 2.2.1). Dazu zählen beispielsweise die Statuten von Interpol oder die von der Schweiz ratifizierten Abkommen der UNO oder des Europarats. Hinzu kommen künftig allenfalls auch die Regelungen der Schengener Polizeizusammenarbeit (siehe dazu die Erläuterungen unter Ziff. 5.2) sowie das Kooperationsabkommen mit Europol. Diese internationalen Abkommen und Instrumentarien bilden den rechtlichen Rahmen, der bei der Verstärkung der Zusammenarbeit mit Lettland und Tschechien berücksichtigt werden muss.

Inkrafttreten und Kündigung (Art. 18 des Abkommens mit Lettland; Art. 13 des Abkommens mit Tschechien)

Die Verträge bedürfen der Ratifikation. Mit Lettland tritt der Vertrag am Tag des Erhalts der letzten Notifikation, in der sich die Vertragsparteien mitteilen, dass rechtlich die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind, in Kraft. Mit Tschechien tritt er am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Tag des Austauschs der Ratifikationsurkunden folgt. Die beiden auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Verträge können jederzeit auf sechs Monate gekündigt werden.

¹⁸ In der Praxis wird teilweise auch der Begriff «Rules of Engagement» verwendet.

Eine selbständige Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates nach Artikel 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²³ (RVOG) liegt nicht vor. Deshalb unterliegen die Abkommen der Genehmigung durch die Bundesversammlung nach Artikel 166 Absatz 2 BV.

6.2 Fakultatives Referendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. In Anlehnung an Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes (ParlG)²⁴ gilt eine Bestimmung dann als rechtsetzend, wenn sie in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Wichtig ist eine solche Norm dann, wenn ihr Regelungsgegenstand im Landesrecht entsprechend Artikel 164 Absatz 1 BV auf formell-gesetzlicher Stufe geregelt werden müsste. Die Abkommen mit Lettland und Tschechien sind jederzeit kündbar, sehen keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und für ihre Umsetzung müssen keine Bundesgesetze erlassen werden. Sie enthalten jedoch wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Zum einen werden den rechtsanwendenden Behörden neue Kompetenzen eingeräumt (z. B. Bildung gemeinsamer Analyse- und Ermittlungsgruppen, die bei Einsätzen auf dem Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates beratend und unterstützend tätig werden; Art. 6 des Abkommens mit Lettland und Art. 3 Abs. 2 Bst. b des Abkommens mit Tschechien). Zum anderen werden den Vertragsparteien auch Pflichten auferlegt (z. B. Schadenersatzpflicht bei der Übermittlung von unrichtigen Daten; Art. 11 Bst. i des Abkommens mit Lettland und Art. 8 Abs. 2 Bst. h des Abkommens mit Tschechien). Bei diesen Regelungen handelt es sich um wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV, die – würden sie im Landesrecht erlassen – Gegenstand eines formellen Gesetzes wären. Die Abkommen unterliegen somit dem fakultativen Referendum. Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 24 Absatz 3 ParlG erfolgt die Genehmigung in der Form eines Bundesbeschlusses.

²³ SR 172.010

²⁴ SR 171.10

