

06.014

**Botschaft  
zu den Abkommen mit Albanien und Mazedonien  
über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung  
der Kriminalität**

vom 1. Februar 2006

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zweier Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der folgenden von der Schweiz unterzeichneten bilateralen Abkommen:

- Abkommen vom 20. September 2005 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Mazedonien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität;
- Abkommen vom 21. September 2005 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerrat der Republik Albanien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Februar 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger  
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Die Gefahrenlage der Schweiz hängt nicht nur von Binnenfaktoren ab, sondern immer mehr auch von der internationalen Situation. Auch die Bekämpfung der internationalen Kriminalität kann nur erfolgreich sein, wenn die entsprechenden Bemühungen international koordiniert werden. Deshalb ist die Schweiz zur Abwehr dieser Gefahren auf die Kooperation mit ausländischen und internationalen Partnern angewiesen.*

*Neben der globalen Zusammenarbeit im Rahmen von Interpol und den regionalen europäischen Bestrebungen mit Schengen, Europol und Eurojust ist die bilaterale Kooperation ein wichtiges Standbein der internationalen Polizeikooperation der Schweiz. Bilaterale Kooperationsverträge bestehen zurzeit mit den Nachbarstaaten und mit Ungarn. Zudem wurden mit Slowenien, Lettland, Tschechien und Rumänien solche Verträge unterzeichnet. Die vorliegenden Abkommen mit Albanien und Mazedonien verstärken die Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene mit zwei Staaten Südosteuropas, einer Region, die für die Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz wichtig ist.*

*Das Abkommen mit Albanien wurde im Rahmen von zwei Treffen in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 und das Abkommen mit Mazedonien anlässlich eines Treffens Anfang 2005 ausgehandelt. Aufgrund der geplanten Stationierung eines Schweizer Polizeiattachés in Skopje wurde mit Mazedonien zudem ein Notenaustausch zur Etablierung der rechtlichen Grundlagen dieser Stationierung abgeschlossen. Die vorliegenden Abkommen wurden am 10. Juni 2005 vom Bundesrat genehmigt und von Bundesrat Christoph Blocher am 20. September 2005 in Skopje für Mazedonien sowie am 21. September 2005 in Tirana für Albanien unterzeichnet.*

*Die Abkommen regeln die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den nach jeweiligem Landesrecht zuständigen Polizeibehörden im Bereich des Informationsaustauschs, der Koordination operativer Einsätze, der Einsetzung von gemeinsamen Arbeitsgruppen sowie bei der Aus- und Weiterbildung unter Wahrung eines hohen datenschutzrechtlichen Standards. Die Abkommen sollen in erster Linie der Bekämpfung der Schwerkriminalität dienen, sind jedoch auf alle Kriminalitätsbereiche anwendbar. Explizit ausgeschlossen ist eine Zusammenarbeit bei politischen, militärischen und fiskalischen Delikten.*

*Die Abkommen 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. Die Abkommen können mit den bestehenden Mitteln umgesetzt werden.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2178</b>
<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>2180</b>
1.1 Ausgangslage	2180
1.2 Verlauf der Verhandlungen	2181
<b>2 Besonderer Teil</b>	<b>2182</b>
2.1 Systematik	2182
2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	2182
2.2.1 Titel I: Zweck des Abkommens	2182
2.2.2 Titel II: Anwendungsbereich	2183
2.2.3 Titel III: Verfahren/Bereiche der Zusammenarbeit	2183
2.2.4 Titel IV: Polizeiattachés	2187
2.2.5 Titel V: Datenschutz und Weitergabe von Daten an Dritte	2187
2.2.6 Titel VI: Schlussbestimmungen	2189
<b>3 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone</b>	<b>2190</b>
<b>4 Legislaturplanung</b>	<b>2191</b>
<b>5 Verhältnis zum europäischen Recht</b>	<b>2191</b>
<b>6 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit</b>	<b>2191</b>
6.1 Kompetenzen des Bundes	2191
6.2 Fakultatives Referendum	2192
<b>Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Albanien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität (Entwurf)</b>	<b>2193</b>
<b>Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerrat der Republik Albanien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität</b>	<b>2195</b>
<b>Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Mazedonien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität (Entwurf)</b>	<b>2205</b>
<b>Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Mazedonien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität</b>	<b>2207</b>

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Ausgangslage

Die Gefahrenlage der Schweiz ist nicht nur durch Binnenfaktoren bestimmt, sondern wird auch vom internationalen Umfeld geprägt. Zahlreiche Kriminalitätsphänomene wie Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Computerkriminalität oder illegaler Drogenhandel treten typischerweise transnational auf. Die Täter sind geradezu darauf angewiesen, grenzüberschreitend operieren zu können. Auch das Streben nach Profiten über kriminelle Organisationen setzt in der Regel transnationale Kontakte voraus. Zur Verhinderung und Bekämpfung dieser grenzüberschreitenden Kriminalität ist die Schweiz gleichzeitig auf eine intensive Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeibehörden angewiesen. Die Kooperation mit der Schweiz ist aber auch für die ausländischen Behörden wichtig.

Die gegenwärtige internationale Polizeikooperation beruht auf drei Pfeilern. Der erste Pfeiler ist die globale Zusammenarbeit über Interpol, der heute 184 Mitglieder angehören. Die Zusammenarbeit bezieht sich in erster Linie auf den polizeilichen Informationsaustausch und die internationale Fahndung. Interpol unterhält jedoch auch eigene Datenbanken und unterstützt die Mitglieder operationell, z.B. mit forensischen Dienstleistungen.

Ein zweiter Pfeiler ist die regionale europäische Kooperation. Mit der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin<sup>1</sup> (voraussichtlich ab 2008) wird im Polizeibereich namentlich die Fahndungszusammenarbeit europaweit verstärkt. Mit dem Europol-Abkommen<sup>2</sup>, das voraussichtlich im ersten Quartal 2006 in Kraft tritt, wird zudem der Kampf gegen kriminelle Organisationsstrukturen durch den Austausch operationeller Informationen und Analysen weiter ausgebaut. In seiner Sitzung vom Oktober 2005 bezeichnete der Rat *Justiz und Inneres* der Europäischen Union die Schweiz als eines der wichtigsten Länder für den Abschluss eines Abkommens mit Eurojust. Dank diesem Abkommen werden die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz im Zuge von Ermittlungen gegen das organisierte Verbrechen und in Fällen schwerer grenzüberschreitender Verbrechen effizienter zusammenarbeiten können.

Der dritte Pfeiler betrifft die bilaterale Polizeikooperation. Diese erlaubt es, direkte Kontakte mit dem jeweiligen Partner herzustellen und die Abkommen den jeweiligen Kooperationsbedürfnissen und -möglichkeiten anzupassen. Es bestehen heute bilaterale Abkommen mit allen Nachbarstaaten (Deutschland<sup>3</sup>, Österreich/Fürstentum Liechtenstein<sup>4</sup>, Frankreich<sup>5</sup> und Italien<sup>6</sup>) sowie mit Ungarn<sup>7</sup>. Weitere Abkommen wurden mit Slowenien, Lettland, der Tschechischen Republik

<sup>1</sup> BBl 2004 5965

<sup>2</sup> BBl 2005 983

<sup>3</sup> SR 0.360.136.1

<sup>4</sup> SR 0.360.163.1

<sup>5</sup> SR 0.360.349.1

<sup>6</sup> SR 0.360.454.1

<sup>7</sup> SR 0.361.418.1

und Rumänien geschlossen. Neue Sondierungen sind in der Region Ost- und Südosteuropa im Gang.

Aus polizeilicher Sicht ist die Region Südosteuropa von Bedeutung, da die Präsenz der organisierten Kriminalität dort auf hohem Niveau geblieben ist<sup>8</sup>. Im Bereich des Drogenhandels sowie im Bereich des Menschenhandels und des Menschenschmuggels ist die Schweiz oft Zielland krimineller Aktivitäten, in anderen Bereichen ist sie als Transitland betroffen. Dabei haben ethnische Albaner, unter anderem aus Albanien und Mazedonien, weiterhin einen massgeblichen Einfluss auf die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz. Die in flexiblen Netzwerken organisierten kriminellen Gruppen in Südosteuropa zeigen dabei auch eine Tendenz zur Diversifizierung. Nicht zuletzt aufgrund der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts wird die Schweiz deshalb weiterhin von kriminellen Aktivitäten aus dieser Region betroffen sein. Aus diesem Grund ist es wichtig, die polizeiliche Zusammenarbeit mit den Ländern Südosteuropas weiter zu intensivieren und dafür klare Verfahrensregeln und Datenschutzbestimmungen aufzustellen.

## **1.2                   Verlauf der Verhandlungen**

### *Verhandlungen mit Albanien*

Auf Initiative der Schweiz trafen sich am 17./18. Mai 2004 Experten der beiden Länder in Tirana für exploratorische Gespräche. Anlässlich dieses Treffens signalisierten beide Länder ihr Interesse am Abschluss eines bilateralen Polizeikooperationsabkommens und einigten sich grundsätzlich auf die zu regelnden Kooperationsbereiche. Auf der Basis eines von der Schweiz vorgelegten Abkommensentwurfs fanden am 15./16. November 2004 Verhandlungen in Bern statt, die zur Paraphierung des Abkommens führten. Der Vertrag wurde am 10. Juni 2005 vom Bundesrat genehmigt und am 21. September 2005 von Bundesrat Christoph Blocher und vom albanischen Innenminister Sikol Olldashi in Tirana unterzeichnet.

### *Verhandlungen mit Mazedonien*

Vom 17. bis 23. August 2003 fand im Rahmen des Programms «Community Policing» unter der Leitung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit der Besuch einer hochrangigen mazedonischen Polizeidelegation in der Schweiz statt. An diesem Treffen bekundete die Schweiz ihr Interesse, mit Mazedonien ein Polizeikooperationsabkommen abzuschliessen. In mehreren folgenden Briefwechseln bestätigte die mazedonische Seite ihr Interesse am Abschluss eines solchen Abkommens mit der Schweiz. Nach der Unterbreitung eines Abkommensentwurfs durch die Schweiz trafen sich Delegationen beider Länder am 21./22. Februar 2005 in Skopje und handelten das Abkommen aus. Da Mazedonien die Paraphierung von Abkommen nicht kennt, wurden die Verhandlungsergebnisse in einem gemeinsamen Protokoll von den beiden Delegationsleitern festgehalten. Der Vertrag wurde am 10. Juni 2005 vom Bundesrat genehmigt und am 20. September 2005 von Bundesrat Christoph Blocher und vom mazedonischen Innenminister Ljubomir Mihailovski in Skopje unterzeichnet.

<sup>8</sup> Siehe Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2004 (Bundesamt für Polizei, EJPD, Mai 2005).

## **2** **Besonderer Teil**

### **2.1** **Systematik**

Die beiden Abkommen sind grundsätzlich parallel aufgebaut und werden hier deshalb zusammen erläutert. Mit «das Abkommen» ist jeweils das Abkommen mit Albanien bzw. dasjenige mit Mazedonien gemeint.

In der Präambel bestätigen die Vertragsparteien ihr Interesse, die Zusammenarbeit vor allem im Bereich der Schwerstriminalität weiter zu intensivieren. Damit wird implizit Bezug genommen auf die bereits bestehende Zusammenarbeit, zum Beispiel im Bereich von Interpol. Zudem wird erwähnt, dass die Zusammenarbeit in der Achtung der Rechte und Pflichten der Angehörigen der Vertragsstaaten sowie unter Beachtung internationaler Verpflichtungen vollzogen werden soll.

Titel I des Abkommens definiert den Zweck des Abkommens.

Titel II legt den sachlichen Geltungsbereich, d.h. die vom Abkommen betroffenen Kriminalitätsbereiche sowie die Beachtung nationaler und internationaler Vorschriften, fest.

Titel III regelt die Bereiche der Zusammenarbeit, die zivil- und strafrechtliche Verantwortung sowie Verfahrensvorschriften und Kosten. Die Zusammenarbeit umfasst im Wesentlichen den Informationsaustausch, die Koordination operativer Einsätze, die Bildung gemeinsamer Arbeitsgruppen sowie die Aus- und Weiterbildung.

Titel IV ermächtigt die Vertragsparteien, Vereinbarungen zur Stationierung von Polizeiattachés zu schliessen.

Titel V enthält datenschutzrechtliche Bestimmungen sowie Regeln zum Schutz klassifizierter Informationen und zur Weitergabe an Dritte.

Titel VI enthält die Schlussbestimmungen, bezeichnet unter anderem die für die Umsetzung zuständigen Behörden und legt die Kompetenz zum Abschluss von Vereinbarungen im Rahmen des Abkommens sowie das Inkrafttreten und die Kündigungsmodalitäten fest.

## **2.2** **Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **2.2.1** **Titel I: Zweck des Abkommens**

#### *Art. 1* **Zweck**

Zweck der Abkommen ist die Verstärkung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien bei der Verhinderung, der Entdeckung und der Aufklärung von strafbaren Handlungen. Mit der gewählten Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass die Zusammenarbeit nicht nur die Repression, sondern auch die Prävention von strafbaren Handlungen umfasst. Die Präventivaufgaben der Nachrichtendienste in der Schweiz und die damit einhergehende internationale Zusammenarbeit unterliegen dem Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung

der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>9</sup>. Die Auslegung des Begriffs «strafbare Handlung» richtet sich ausschliesslich nach dem innerstaatlichen Recht der Vertragsparteien. Für die Schweiz sind die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (StGB)<sup>10</sup>, des Nebenstrafrechts sowie des kantonalen Strafrechts massgebend.

## **2.2.2 Titel II: Anwendungsbereich**

### *Art. 2 Anwendungsbereich*

*Artikel 2* regelt den sachlichen Geltungsbereich. Er sieht eine Zusammenarbeit in allen Kriminalitätsbereichen vor. Mit der Auflistung besonders schwer wiegender Bereiche wie organisierte Kriminalität, Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Straftaten gegen Kinder, Computerkriminalität, Korruption usw. wird zum Ausdruck gebracht, dass sich die Zusammenarbeit auf die Bekämpfung dieser Straftaten konzentrieren soll. Ausdrücklich untersagt wird in *Absatz 2* die Zusammenarbeit in Angelegenheiten fiskalischer, militärischer und politischer Natur. Damit wird unter anderem gewährleistet, dass die Schweiz keine Informationen weitergeben muss, die das Bankkundengeheimnis verletzen würden.

### *Art. 3 Anwendbares Recht*

*Artikel 3* legt fest, dass die Zusammenarbeit auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts sowie nach Massgabe der internationalen Verpflichtungen erfolgt. Dies bedeutet einerseits, dass bei der operativen Umsetzung von Massnahmen die schweizerischen Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften beachtet werden müssen. Welche polizeilich relevanten Rechtserlasse des schweizerischen Rechts tatsächlich Anwendung finden, kann nur im konkreten Einzelfall entschieden werden. Mit dem Verweis auf das innerstaatliche Recht wird beispielsweise festgelegt, dass für die Anordnung von Zwangsmassnahmen – Hausdurchsuchungen, Beschlagnahme, Telefonüberwachung usw. – ausnahmslos der Rechtshilfeweg zu beschreiten ist.

Der Vorbehalt zugunsten bestehender internationaler Übereinkünfte bedeutet aber auch, dass durch die beiden neuen Abkommen die Bestimmungen bestehender zwei- oder mehrseitiger internationaler Abkommen, welche die Schweiz und Albanien bzw. Mazedonien ratifiziert haben, nicht aufgehoben werden.

## **2.2.3 Titel III: Verfahren/Bereiche der Zusammenarbeit**

### *Art. 4 Allgemeine Zusammenarbeit*

*Artikel 4* listet zusammenfassend die vier Bereiche der Zusammenarbeit auf, die in der Folge im Abkommen spezifiziert werden. Diese Bereiche sind der Informationsaustausch, die Koordination operativer Einsätze, die Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen sowie die Aus- und Weiterbildung.

<sup>9</sup> SR 120

<sup>10</sup> SR 311.0

## Art. 5 Informationsaustausch

*Artikel 5* regelt die gegenseitige Unterstützung durch den Austausch personenbezogener und nicht personenbezogener Daten und Materialien. Der Austausch personenbezogener Daten, einschliesslich sensitiver Daten nach *Artikel 14 Buchstabe a*, und Materialien umfasst beispielsweise die Mitteilung der Personalien von Personen, die an strafbaren Handlungen beteiligt sind, Angaben über Tatverdächtige sowie Informationen über die Tatbegehungsweise, die getroffenen Massnahmen oder geplante kriminelle Handlungen. Dieser personenbezogene Informationsaustausch dient in erster Linie der operationellen Polizeiarbeit.

Der Austausch von nicht personenbezogenen Daten und Materialien dient in erster Linie der Analyse, der Koordination und der allgemeinen Information, kann aber auch die operationelle Polizeiarbeit betreffen. Im Bereich der Analyse steht der Austausch von kriminalpolizeilichen Analysen und Lagebildern im Vordergrund, der Austausch kann sich aber auch auf allgemeine Fachliteratur beziehen. Bei der Koordination geht es um den Austausch von Informationen betreffend vorgesehene Aktionen, die mit dem anderen Land zeitlich abgestimmt werden müssen. Schliesslich ist auch die gegenseitige Orientierung über Gesetzesänderungen im Anwendungsbereich des Abkommens explizit erwähnt.

*Artikel 5* regelt 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. In der Schweiz richtet sich der Austausch kriminalpolizeilicher Informationen nach dem Bundesgesetz vom 20. März 1981<sup>11</sup> über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) sowie nach den vom Bundesrat als anwendbar erklärten Statuten und Reglementen von INTERPOL (Art. 351<sup>quinquies</sup> StGB).

## Art. 6 Koordination

Zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität kann es notwendig sein, innerstaatlich geplante Polizeiaktionen mit anderen betroffenen Staaten abzusprechen und Interventionen bei Bedarf zeitlich abzustimmen. Solche Einsätze betreffen insbesondere die Suche nach Personen und Gegenständen sowie die Umsetzung besonderer Ermittlungstechniken wie der kontrollierten Lieferung, der Observation oder der verdeckten Ermittlung. Die Koordination kann jedoch auch Massnahmen des nach innerstaatlichem Recht vorgesehenen Opfer- und Zeugenschutzes für Personen beinhalten, die für beide Länder von Interesse sind. Ebenfalls abgedeckt werden die Planung und die Durchführung gemeinsamer Programme bei der Kriminalitätsprävention.

Bei der Umsetzung gewisser Massnahmen können auch grössere Kosten entstehen. In Abweichung von dem in *Artikel 12 Absatz 7* statuierten Grundsatz, wonach jeder Vertragsstaat die eigenen Kosten trägt, legt *Absatz 2* deshalb fest, dass die zuständigen Behörden im Einzelfall entscheiden, ob eine besondere Kostenaufteilung nötig ist.

<sup>11</sup> SR 351.1



#### *Art. 7*                    Gemeinsame Arbeitsgruppen

*Artikel 7* sieht die Bildung gemeinsamer Arbeitsgruppen im Bedarfsfall vor. Dabei kann es sich um Analyseteams zur Erarbeitung von Lagebildern oder Kriminalanalysen oder um gemischt besetzte Kontroll- und Observationsteams bei operationellen Massnahmen handeln. Mit Mazedonien besteht zudem die Möglichkeit, gemeinsame Ermittlungsgruppen für spezifische Fälle zu bilden<sup>12</sup>. Die Beamten eines Vertragsstaats, die im Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaats beratend und unterstützend tätig werden, dürfen dabei keine hoheitlichen Befugnisse wahrnehmen. Je nach Bedürfnis und nach Absprache mit der anderen Vertragspartei können die Modalitäten der gemeinsamen Arbeitsgruppen zusätzlich in einer Vereinbarung nach *Artikel 19* der beiden Abkommen spezifiziert werden.

#### *Art. 8*                    Fürsorge und Dienstverhältnis

Der empfangende Vertragsstaat ist gegenüber den entsandten Beamten bei der Ausübung ihres Dienstes nach *Artikel 7* zu gleichem Schutz und Beistand verpflichtet wie gegenüber den eigenen Beamten. Darunter sind insbesondere die Arbeitsbedingungen sowie der Schutz vor Gefährdung der Gesundheit und des Lebens der Beamten zu verstehen.

Nach *Absatz 2* bleiben die entsandten Beamten jedoch in Bezug auf ihr Dienst- und Anstellungsverhältnis sowie in disziplinarrechtlicher Hinsicht ihrem Heimatstaat unterstellt.

#### *Art. 9*                    Zivilrechtliche Verantwortlichkeit

Ziel von *Artikel 9* ist eine Regelung zur Deckung zivilrechtlicher Ansprüche, die sich aus dem Einsatz von Beamten nach *Artikel 7* ergeben können. Als Grundregel gilt, dass eine Vertragspartei für alle Schäden, die von ihren Beamten während eines solchen Einsatzes verursacht werden, haftet. Von derjenigen Vertragspartei, in der der Schaden entstanden ist, wird verlangt, dass sie den Schaden vorerst in derselben Weise behebt, als wäre er von ihren eigenen Beamten verursacht worden. In einem solchen Fall muss die andere Vertragspartei den an die Geschädigten oder ihre Rechtsnachfolger geleisteten Schadenersatz in voller Höhe erstatten. Vorbehaltlich einer solchen Erstattung und unbeschadet allfälliger Ansprüche gegenüber Dritten darf die Vertragspartei, in der der Schaden entstanden ist, keine weiteren Ersatzansprüche geltend machen.

#### *Art. 10*                  Strafrechtliche Verantwortlichkeit

*Artikel 10* regelt, dass Beamte bei einem Einsatz nach *Artikel 7* im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei wegen Straftaten, die gegen sie gerichtet sind oder die sie begehen, den strafrechtlichen Bestimmungen der Vertragspartei unterliegen, in welcher der Einsatz stattfindet.

<sup>12</sup> Die Bestimmungen über gemeinsame Ermittlungsgruppen von Art. 20 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR 0.351.12; AS 2005 333) bleiben vorbehalten.

*Art. 11* Aus- und Weiterbildung

*Artikel 11* verweist auf die Möglichkeit, die Zusammenarbeit durch Massnahmen der Aus- und Weiterbildung im Polizei- und Sprachbereich zu verstärken. Im Vordergrund stehen die Teilnahme an Ausbildungskursen, die Durchführung gemeinsamer Seminare und Übungen sowie die Schulung von Spezialisten. Weitere Möglichkeiten sind der Austausch von Schulungskonzepten und die Teilnahme von Beobachtern an Übungen der anderen Vertragspartei.

*Art. 12* Verfahren und Kosten

*Artikel 12* regelt die Verfahrensabläufe sowie die Kostenaufteilung bei der Zusammenarbeit. Nach dieser Bestimmung sind Ersuchen um Information oder andere Ersuchen um Hilfeleistung grundsätzlich in schriftlicher Form über einen chiffrierten Übermittlungskanal zu stellen. Falls der Inhalt des Ersuchens es erlaubt, kann dieses auch per Fax oder E-Mail übermittelt werden. In dringenden Fällen kann ein Ersuchen auch mündlich gestellt werden, sofern es anschliessend unverzüglich schriftlich bestätigt wird. Die Ersuchen sollten in der Regel mindestens folgende Angaben enthalten:

- Bezeichnung der Behörde, von der das Ersuchen ausgeht;
- Grund des Ersuchens;
- kurze Beschreibung des wesentlichen Sachverhalts, unter anderem Bezugspunkte zum ersuchten Staat;
- Angaben über alle im Ersuchen genannten Hauptpersonen.

Im Einzelfall können sich die zuständigen Behörden nach *Absatz 2* auch ohne Ersuchen Informationen mitteilen, soweit diese für den Empfänger zur Unterstützung bei der Abwehr von konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder zur Bekämpfung von Straftaten von Bedeutung sind. *Absatz 3* legt fest, dass die Hilfeleistung direkt zwischen den zuständigen Behörden erfolgen kann, sofern ein Ersuchen nicht den Justizbehörden vorbehalten ist. Zudem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Ersuchen so schnell wie möglich zu beantworten.

*Absatz 5* behält den Vertragsstaaten das Recht vor, die Hilfe in einem konkreten Fall ganz oder teilweise zu verweigern, wenn die Erledigung des Hilfeersuchens ihre Souveränität beeinträchtigen, ihre Sicherheit oder andere wesentliche Staatsinteressen gefährden würde oder ihre Rechtsvorschriften sowie ihre Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften verletzen könnte. In diesem Fall muss die ersuchte Vertragspartei die andere Partei unverzüglich, schriftlich und unter Angabe der Gründe informieren.

In *Absatz 7* ist der Grundsatz festgehalten, dass die Kosten für die Erledigung eines Ersuchens von der ersuchten Vertragspartei getragen werden. Eine Ausnahme bilden Massnahmen, die im Rahmen von *Artikel 6 Absatz 1* getroffen wurden, beispielsweise die Umsetzung von Programmen zur Kriminalitätsprävention oder im Bereich des Zeugen- und Opferschutzes. Auf Wunsch der albanischen Delegation wurde die Kostenregelung im Einzelfall auch für die Einsetzung gemeinsamer Arbeitsgruppen in den Vertrag aufgenommen (*Art. 7 Abs. 2*).

## 2.2.4

### **Titel IV: Polizeiattachés**

#### *Art. 13*      Polizeiattachés

*Artikel 13* gibt den zuständigen Behörden der Vertragsparteien die Kompetenz, Vereinbarungen über die befristete oder unbefristete Entsendung von Polizeiattachés ins Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu treffen. Dies geschieht in der Regel über einen Notenaustausch. Nach *Artikel 8 Absatz 4* der Verordnung vom 30. November 2001<sup>13</sup> über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei ist in der Schweiz das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement dafür zuständig. Unter *Artikel 13* des Abkommens fällt auch die allfällige Seitenakkreditierung, d.h. die Akkreditierung eines Polizeiattachés einer Vertragspartei, der in einem Drittstaat stationiert ist. Der Status der stationierten Beamten richtet sich nach den Bestimmungen des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961<sup>14</sup> über diplomatische Beziehungen.

In den *Absätzen 2 und 3* sind die Grundsätze der Aufgaben eines Polizeiattachés festgehalten. Das Ziel ist eine Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Unterstützung in der polizeilichen und justiziellen Rechtshilfe, wobei den Beamten die Ausübung hoheitlicher Funktionen auf dem Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei untersagt bleibt. Die Details der Rechte und Pflichten der stationierten Beamten werden in Vereinbarungen geregelt.

Da die Schweiz plant, in Skopje einen Polizeiattaché zu stationieren, unterbreitete sie anlässlich der Verhandlungen der mazedonischen Seite eine Note zur Vorbereitung der rechtlichen Grundlagen. Die Schweiz erwartet nun die Antwort der mazedonischen Regierung.

## 2.2.5

### **Titel V: Datenschutz und Weitergabe von Daten an Dritte**

Die Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden umfasst den Austausch von Personendaten, darunter auch von besonders schützenswerten Personendaten. Diese Datenbearbeitungen berühren die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen. Mit den *Artikeln 14 und 15* soll die Zielsetzung einer effizienten Bekämpfung von Straftaten mit dem Schutz von Grundrechten in Einklang gebracht werden.

#### *Art. 14*      Datenschutz

In *Artikel 14* der Abkommen wird festgelegt, welche Datenschutzvorschriften von besonderer Bedeutung bei der Übermittlung personenbezogener Daten sind und deshalb von den Behörden beider Länder zwingend berücksichtigt werden müssen. Bereits aufgrund des innerstaatlichen Rechts sowie der von der Schweiz ratifizierten

<sup>13</sup> SR 360.1

<sup>14</sup> SR 0.191.01

multilateralen Abkommen<sup>15</sup> 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 deren religiöse Ansichten oder Persönlichkeitsprofile, nur übermittelt werden dürfen, wenn es unbedingt erforderlich ist und nur gemeinsam mit anderen strafrechtlich relevanten Daten.

Weiter sind folgende Datenschutzgrundsätze hervorzuheben:

- die Zweckbindung sowie die Beschränkung auf die Nutzungsberechtigten Behörden;
- 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 zur Einhaltung von im geltenden innerstaatlichen Recht vorgesehenen Lösungsfristen durch den empfangenden Vertragspartner;
- die Pflicht, die Übermittlung, den Empfang und die Löschung aktenkundig zu machen;
- die Schadenersatzregelung für allfällige Regressansprüche unter den Vertragsparteien;
- die Pflicht, Massnahmen zur Datensicherheit zu treffen.

#### *Art. 15* Schutz klassifizierter Informationen und Weitergabe an Dritte

In *Artikel 15* verpflichten sich die Vertragsparteien, die Geheimhaltung von Daten zu gewährleisten, die ihr von der anderen Partei übermittelt wurden und nach deren innerstaatlichem Recht als klassifiziert gelten. Da sich die länderspezifischen Klassifizierungsvorschriften unterscheiden können, 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 1990<sup>16</sup> über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich zu berücksichtigen.

*Absatz 2* regelt die Frage der Weitergabe klassifizierter Daten an Dritte. Dies kann ein Drittstaat oder eine Behörde sein, die nicht mit der Bekämpfung von Kriminalität beauftragt ist. Die Weitergabe übermittelter Daten und Gegenstände an Dritte 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 das betreffende Drittland ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet.

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

<sup>16</sup> SR **172.015**

## 2.2.6

### **Titel VI: Schlussbestimmungen**

#### *Art. 16*      Zuständige Behörden

*Artikel 16* benennt die Stellen, die gemäss ihren Zuständigkeiten befugt sind, die Abkommen zu vollziehen. Der Vollzug betrifft in erster Linie den direkten Austausch von Informationen und die Durchführung der im Vertrag festgehaltenen Kooperationsmassnahmen. In der Schweiz ist das Bundesamt für Polizei des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zuständig, in Albanien die Generaldirektion der Staatspolizei des Ministeriums für öffentliche Sicherheit und in Mazedonien das Büro für öffentliche Sicherheit des Innenministeriums.

Analog zur Zusammenarbeit mit Interpol und Europol erfolgt die Zusammenarbeit gestützt auf das Zentralstellenprinzip, d.h. ausschliesslich zwischen den Zentralstellen. Ausser bei den Nachbarstaaten wird dieses Prinzip auch bei der Zusammenarbeit mit anderen Staaten angewandt. Die Ersuchen können so an eine zentrale Stelle übermittelt werden. Diese behandelt die Ersuchen nach den nationalen Vorschriften und leitet sie gegebenenfalls an die zuständige Behörde weiter. Durch die klaren Kommunikationswege wird somit die Koordination erleichtert.

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. Bei Beachtung des Zentralstellenprinzips können sich neben dem Bundesamt für Polizei auch das Grenzwachtkorps sowie die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Kantone auf die Abkommen stützen.

In *Absatz 2* wird vereinbart, dass sich die Vertragsparteien 30 Tage nach Inkrafttreten der Abkommen auf diplomatischem Weg die Adressen sowie die Telefon-, Telefax- und anderen Verbindungen der wichtigsten Dienststellen innerhalb der zuständigen Organe mitteilen. Wichtigste Stelle innerhalb des Bundesamts für Polizei ist die Einsatzzentrale, die bereits heute rund um die Uhr einen effizienten Informationsaustausch zwischen ausländischen und schweizerischen Polizeibehörden beziehungsweise der Zollverwaltung und dem Grenzwachtkorps sicherstellt.

Gemäss *Absatz 3* sind die Vertragsparteien verpflichtet, einander Änderungen der Zuständigkeiten oder Bezeichnungen der Behörden nach den *Absätzen 1 und 2* auf diplomatischem Weg anzuzeigen.

#### *Art. 17*      Sprache

*Artikel 17* regelt die sprachlichen Modalitäten der Zusammenarbeit. Um unnötigen Übersetzungsaufwand zu vermeiden, sollen Informationen grundsätzlich in englischer Sprache ausgetauscht werden. Im konkreten Einzelfall haben die beteiligten Polizeibehörden jedoch die Möglichkeit, sich auf eine andere Sprache zu verständigen.

#### *Art. 18*      Zusammenkunft von Experten

*Artikel 18* sieht die Möglichkeit der Zusammenkunft von hochrangigen Vertretern der Vertragsparteien vor. Diese Treffen sollen bei Bedarf organisiert werden und

dienen der Evaluation der Umsetzung der Abkommen. Die Fachleute können im Rahmen solcher Treffen zudem Erfahrungen im Zusammenhang mit neuen Sicherheitsstrategien austauschen oder Initiativen zur Ergänzung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit ergreifen und den Vertragsstaaten entsprechende Vorschläge unterbreiten.

#### *Art. 19*      Zusatzvereinbarungen

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 Einzelfall handeln oder um allgemeine und unbefristete Vereinbarungen zur Festlegung der generellen Modalitäten der Zusammenarbeit.

#### *Art. 20*      Verhältnis zu anderen internationalen Regelungen

In *Artikel 20* enthalten die beiden Verträge einen Vorbehalt zugunsten bestehender internationaler Abkommen. Durch die Polizeiverträge werden Bestimmungen bestehender bi- oder multilateraler Abkommen, welche die Schweiz oder die beiden anderen Vertragsparteien binden, nicht aufgehoben. Dies schliesst nicht aus, dass die Regelungen der Polizeiverträge im Sinne von Ergänzungen oder Konkretisierungen der Rechte und Pflichten dieser Abkommen berücksichtigt werden.

#### *Art. 21*      Inkrafttreten und Kündigung

Die Verträge bedürfen der Ratifikation. Sie treten am Tag des Eingangs der letzten Notifikation, in der sich die Vertragsparteien mitteilen, dass rechtlich die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind, in Kraft. Die auf unbestimmte Zeit geschlossenen Verträge können unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten jederzeit gekündigt werden.

### **3                      Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone**

Der Vollzug der beiden Abkommen kann mit den bestehenden Mitteln bewältigt werden und führt weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene zu einer finanziellen oder personellen Mehrbelastung. Gewisse Massnahmen können jedoch im Einzelfall und nach vorgängiger Absprache zwischen den Vertragsparteien zu einer Kostenaufteilung führen, namentlich die Koordination operativer Einsätze und die Bildung gemeinsamer Arbeitsgruppen. Da die Vorlage keine Subventionsbestimmungen enthält und auch keine Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen beantragt werden, unterliegt sie nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung (BV)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> SR 101

## **4    Legislaturplanung**

Die Geschäfte entsprechen den Zielsetzungen der Legislaturplanung 2003–2007 (BBI 2004 1149).

## **5    Verhältnis zum europäischen Recht**

Bereits seit einigen Jahren ist die EU darum bemüht, die Polizeikooperation mit Mazedonien und Albanien zu verstärken (z.B. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Mazedonien bzw. Albanien). Der Abschluss der Abkommen mit Albanien und Mazedonien durch die Schweiz geht in die gleiche Richtung und steht daher im Einklang mit den bereits bestehenden Abmachungen zwischen der EU und den genannten Ländern in diesem Bereich sowie mit dem geltenden EU-Recht, insbesondere mit den Schengener Regeln zur polizeilichen Zusammenarbeit.

## **6    Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

### **6.1    Kompetenzen des Bundes**

Die vorliegenden Abkommen stützen sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, der dem Bund die allgemeine Kompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten zuweist und ihn zum Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland ermächtigt. Bei internationalen Verträgen gilt der Grundsatz, dass der Bund Verträge über beliebige Gegenstände abschliessen kann, unabhängig davon, ob diese in die eidgenössische oder in die kantonale Gesetzgebungskompetenz fallen (vgl. BBI 1994 II 624). Das Recht der Kantone, in ihrem Zuständigkeitsbereich Verträge mit dem Ausland abzuschliessen (Art. 56 Abs. 1 BV), ist somit subsidiär. Der Bund macht jedoch von seiner Kompetenz nur zurückhaltend Gebrauch, wenn die zu regelnden Bereiche hauptsächlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Hat der Bund selber einen Vertrag abgeschlossen, so können sich die Kantone nicht mehr auf ihre eigene Kompetenz in der betreffenden Materie berufen.

Die Regelungen der Abkommen betreffen zur Hauptsache den Informationsaustausch zwischen den nationalen Zentralstellen der Schweiz sowie Albanien und Mazedoniens. Der grenzüberschreitende Informationsaustausch, soweit nicht die Nachbarstaaten betroffen sind, ist bereits heute den Bundesbehörden vorbehalten. Damit ändert sich bezüglich der den Kantonen zustehenden Kompetenzen im Polizeibereich nichts.

Eine selbständige Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates nach Artikel 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>18</sup> liegt nicht vor. Deshalb unterliegen die Abkommen der Genehmigung durch die Bundesversammlung nach Artikel 166 Absatz 2 BV.

<sup>18</sup> SR 172.010

## 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<sup>19</sup> 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 Albanien und Mazedonien 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). Zum andern werden den Vertragsparteien auch Pflichten auferlegt (z.B. Schadenersatzpflicht bei der Übermittlung von unrichtigen Daten). 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, und die Genehmigung der Abkommen erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

<sup>19</sup> SR 171.10