

06.069

Botschaft

zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Finanzierung des Terrorismus

vom 6. September 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Genehmigung des Abkommens vom 12. Juli 2006 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Finanzierung des Terrorismus.

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

6. September 2006

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

Übersicht

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA wurde die internationale Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung intensiviert. Die Schweiz hat zwölf UNO-Übereinkommen und Zusatzprotokolle ratifiziert und umgesetzt und ihr strafrechtliches Instrumentarium in diesem Bereich ausgebaut (vgl. BBl 2002 5390). Um den schweizerischen und US-amerikanischen Strafverfolgungsbehörden die Ermittlungen im Zusammenhang mit diesen Terroranschlägen zu erleichtern, hat der Bundesrat mit den Vertretern der US-Regierung das «Operative Working Arrangement» (OWA) abgeschlossen, das seit dem 4. September 2002 in Kraft ist.

Die positiv verlaufene Zusammenarbeit der Strafbehörden der beiden Länder, die im Zuge dieser Kooperation gesammelten Erfahrungen und die zahlreichen in den USA laufenden Ermittlungen im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September 2001 haben den Bundesrat dazu bewogen, neue Verhandlungen aufzunehmen. Christoph Blocher, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), wurde daher beauftragt, mit den Regierungsvertretern der Vereinigten Staaten von Amerika ein Abkommen über die Polizeizusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung auszuhandeln. Dieses neue Abkommen ersetzt das OWA.

Das Folgeabkommen bezweckt die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen zur Beschaffung und zum Austausch von Informationen im Kampf gegen den Terrorismus und dessen Finanzierung. Die Polizeizusammenarbeit beschränkt sich auf abhängige Ermittlungs- und/oder Strafverfahren in den beiden Ländern und richtet sich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht. Sie ergänzt die Kooperation im Rechtshilfebereich, die auch weiterhin durch den Staatsvertrag vom 25. Mai 1973 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (SR 0.351.933.6) geregelt wird.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York, Washington D.C. und Pennsylvania wurde die internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus und dessen Finanzierung intensiviert. Die Schweiz hat zwölf UNO-Übereinkommen und Zusatzprotokolle ratifiziert und umgesetzt und ihr strafrechtliches Instrumentarium in diesem Bereich ausgebaut (vgl. BBl 2002 5390). Doch «trotz intensiven und andauernden Bemühungen der internationalen Gemeinschaft bleibt die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung schwierig. Weder das Sanktionenregime der UNO noch einzelne verschärfte nationale Massnahmen haben dazu geführt, dass die Anzahl der terroristischen Anschläge zurückging»¹. Die Gefährdung durch den «Massenvernichtungsterrorismus» – wie er insbesondere in den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA, dem 12. Oktober 2002 auf Bali, dem 11. März 2004 in Madrid und dem 7. Juli 2005 in London Gestalt annahm – wird in den kommenden Jahren unverändert anhalten. Die Gefahr geht auch weiterhin vom islamischen Dschihad aus, dessen Netzwerke sich ausbreiten und in kleinräumige Kommandos zerfallen. Selbstmordattentate gegen Flugzeuge und der Einsatz nuklearer, radioaktiver, biologischer oder chemischer Massenvernichtungswaffen dürften die Bedrohungslage noch verschärfen. «Angesichts der stetigen Radikalisierung einiger Gruppen von Dschihadisten und ihres Willens, einen grossen Schlag gegen den Westen zu führen, wird sie (die Gefährdung) sogar noch ansteigen»².

Eine funktionierende internationale Zusammenarbeit setzt daher unter anderem den raschen Austausch strategischer, operativer, finanzieller und technischer Informationen über die Terrorgruppen voraus. Aus diesem Grund hat die Schweiz unlängst mehrere Polizeikooperationsabkommen zur Bekämpfung der Kriminalität abgeschlossen. Sämtliche Abkommen bezwecken den Informationsaustausch und den regelmässigen zwischenstaatlichen Kontakt auf allen Hierarchiestufen³.

In dieser Hinsicht hat das bilaterale «Operative Working Arrangement» (OWA) zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der USA, das nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 unterzeichnet wurde, die Abwicklung der gerichtspolizeilichen Ermittlungen gegen die mutmasslichen Attentäter in der Schweiz und den Vereinigten Staaten erleichtert.

Als operatives Arbeitspapier, das die Formen der Zusammenarbeit in einem konkreten Fall regelt, gilt das OWA als völkerrechtlicher Vertrag von beschränkter Tragweite gemäss Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe b des Regierungs- und Verwal-

¹ Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2004 des Bundesamts für Polizei (fedpol), S. 40.

² Ibid., S. 48

³ Abkommen mit Deutschland (SR 0.360.136.1), Frankreich (SR 0.360.349.1), Österreich und Liechtenstein (SR 0.360.163.1), Italien (SR 0.360.454.1), Ungarn (SR 0.361.418.1) und Slowenien (SR 0.361.691.1); ähnliche Abkommen wurden mit Lettland, der Tschechei, Rumänien, Albanien und Mazedonien unterzeichnet und müssen noch ratifiziert werden.

tungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)⁴. Aus diesem Grund wurde es vom Bundesrat im vereinfachten Verfahren, d.h. ohne parlamentarische Genehmigung abgeschlossen (Bundesratsentscheid vom 28. August 2002). Das Parlament wurde allerdings informiert, und zwar durch den jährlichen Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm, von den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge (Art. 48a Abs. 2 RVOG).

Das OWA ist klar auf Ermittlungen zur Täterschaft im Gefolge der Anschläge vom 11. September 2001 beschränkt; für die Schweiz hat es seinen Zweck erfüllt, sobald die Bundesanwaltschaft die entsprechenden Verfahrensakte an das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt übermittelt. Den Beamten beider Vertragsparteien erschloss die Kooperation zahlreiche Vorteile, wie z.B. den mühelosen direkten Zugang zu den für die Eröffnung und Abwicklung der Ermittlungsverfahren notwendigen Informationen, die Aneignung des im anderen Land geläufigen ermittlungstechnischen Wissens und die Schaffung eines auf Vertrauen fussenden Klimas der Zusammenarbeit. Dadurch konnten die Polizeibeamten der beiden Staaten umgehend die für ihre Ermittlungen erforderlichen Informationen gemeinsam sichten und entscheiden, ob deren Übermittlung via Interpol oder über den Rechtshilfegang zu erfolgen hatte.

Das vorliegende Abkommen soll das OWA ersetzen, die daraus erwachsenen Vorteile aufrechterhalten und die bilaterale Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus und dessen Finanzierung durch einen vermehrten und vereinfachten Informationsaustausch stärken. Nachdem im Mai und im Juni 2006 in mehreren Kantonen etliche islamistische Aktivisten verhaftet wurden, weil sie im Verdacht standen, ein Attentat gegen die israelische Luftfahrtgesellschaft *El Al* vorzubereiten, dürfte feststehen, dass sich die im BAP-Bericht über die innere Sicherheit der Schweiz 2005 aufgezeigten Gefahren bewahrheitet haben: Die Schweiz ist nicht nur Ruherraum, sondern auch Agitationsraum des islamistischen Extremismus und Terrorismus. Die nationale und internationale Zusammenarbeit bleibt damit der Schlüssel zum Erfolg bei der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität⁵.

Darüber hinaus sieht der Bundesrat in diesem Folgeabkommen eine Massnahme zur Effizienzsteigerung im Kampf gegen den Terrorismus und das organisierte Verbrechen, wie er in seinem auf Verlangen der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats verfassten Bericht schreibt⁶.

1.2 Ablauf der Verhandlungen

Anlässlich seines Besuchs in den USA im Mai 2005 hat EJPD-Vorsteher Christoph Blocher mit Alberto Gonzales, Generalstaatsanwalt und Justizminister der Vereinigten Staaten von Amerika, und FBI-Direktor Robert Mueller vereinbart, die mit dem OWA begonnene Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus und dessen Finanzierung fortzusetzen. Der Bundesrat hatte den EJPD-Vorsteher vorgängig dazu

⁴ SR 172.010

⁵ Vgl. Bericht, S.12 f.

⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates der Sicherheitspolitischen Kommission SR (05.3006) vom 21. Februar 2005, S. 25 und 27.

ermächtigt und die Präsidenten der aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat entsprechend informiert.

Die Verhandlungen fanden im November 2005 in Washington D.C. statt; daran teilgenommen haben auf der einen Seite Vertreter der Bundesanwaltschaft, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, des Bundesamtes für Justiz und des Bundesamtes für Polizei, auf der anderen Seite Vertreter des US-Justizministeriums und des US-Aussenministeriums. Es folgten ein Schriftwechsel und schliesslich das vorliegende Abkommen, das vom Bundesrat am 3. Mai 2006 genehmigt wurde und Ihnen heute mit Antrag auf Zustimmung unterbreitet wird.

2 Besonderer Teil

2.1 Systematik

Die Präambel steckt den Rahmen und den Wirkungsbereich der Zusammenarbeit zwischen den Parteien ab: Einziger Zweck ist die Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung, ausschliessliches Mittel der Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen. Damit konkretisiert sich über die Polizeizusammenarbeit die Verpflichtung der Vertragsstaaten der UNO-Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge und zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, einander möglichst weitgehende Rechtshilfe zu gewähren, um die in Strafverfahren gegen solche Terrorhandlungen erforderlichen Beweismittel zu beschaffen⁷. Laufen in den beiden Ländern Ermittlungs- und/oder Strafverfahren in Zusammenhang mit Terrorakten und deren Finanzierung, so können die Bundesanwaltschaft und die US-Generalstaatsanwaltschaft bei Bedarf gemeinsame Ermittlungsgruppen einsetzen.

2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Anwendungsbereich – Ermittlungs- und/oder Strafverfahren

Zweck der Zusammenarbeit ist es, die Fahndungen im Rahmen hängiger Ermittlungs- und/oder Strafverfahren in den beiden Ländern durch den Austausch polizeilicher Informationen und den regelmässigen Kontakt unter den Mitgliedern der jeweils zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu erleichtern. Das Abkommen erlaubt die rasche und gründliche Beschaffung, Prüfung und Analyse von Beweismitteln sowie die Aufstellung und Koordination von Ermittlungsstrategien in den beiden Ländern.

Art. 2 Achtung der nationalen Gesetze

Artikel 2 statuiert den Vorrang des innerstaatlichen Rechts. Entsprechend erfolgt die operative Umsetzung der im Abkommen aufgeführten Handlungsformen in der

⁷ SR **0.353.21** und **0.353.22**, beide von der Bundesversammlung genehmigt am 12. März 2003.

Schweiz stets nach Massgabe des schweizerischen Rechts, insbesondere in Anwendung der innerstaatlichen Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften.

Art. 3 und 4 Delegation von Beamten in die gemeinsame Ermittlungsgruppe

Das Department of Justice (DOJ) und das Department of Homeland Security (DHS) delegieren Beamte des FBI und der Customs and Immigration Enforcement (ICE) in die gemeinsame Ermittlungsgruppe in der Schweiz. Die Bundesanwaltschaft delegiert in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei Beamte der Bundeskriminalpolizei in die gemeinsame Ermittlungsgruppe in den Vereinigten Staaten. Die entsandten Beamten dürfen ausschliesslich im Rahmen des Ermittlungs- und/oder Strafverfahrens tätig werden, dem sie zugewiesen wurden. Sie übermitteln ihre Informationen über die Verbindungsleute in der Schweiz und den USA in Absprache mit dem Ermittlungsleiter und unter Vorbehalt der Bestimmungen in Kapitel 3.

Art. 5 Beamte, Anzahl und Anforderungen

Diese Bestimmung stellt die Effizienz der gemeinsamen Ermittlungsarbeit durch Anforderungen an die delegierten Beamten sicher, die über die nötigen fachlichen und sprachlichen Kenntnisse für das Verständnis der Ermittlungen sowie die Zugriffsberechtigungen für die beschafften Informationen verfügen müssen. Ferner wird sichergestellt, dass das hängige Ermittlungs- und/oder Strafverfahren die Zahl der delegierten Beamten rechtfertigt.

Art. 6 Einsatz der Beamten in der gemeinsamen Ermittlungsgruppe

Artikel 6 setzt den gemeinsamen Ermittlungsgruppen klare Grenzen: Die Polizeizusammenarbeit richtet sich nach den Gesetzen des Gaststaates (für die Schweiz: Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes⁸, Interpol-Verordnung vom 1. Dezember 1986⁹) oder nach internationalem Recht.

Die ausländischen Beamten dürfen im Rahmen ihres Polizeieinsatzes im Hoheitsgebiet des Gaststaates nur mit der formellen Bewilligung des jeweiligen Verfahrensleiters an der Einvernahme von Zeugen und Angeschuldigten oder an Ermittlungshandlungen unter Einbezug von Zwangsmassnahmen teilnehmen. Sie haben keinen direkten Zugriff auf Datenbanken und Archive und dürfen in ihrem Gaststaat keine Feuerwaffen tragen.

Art. 7 Kosten

Jeder Staat trägt die Kosten, die sich aus der Entsendung seiner Beamten in den anderen Staat ergeben (Reisen, Unterkunft, Verpflegung, laufende Bedürfnisse), und veranschlagt sie in der ordentlichen Rechnung.

⁸ SR 360

⁹ SR 351.21

Art. 8 und 9 Beschränkung der Verwendung von Informationen und Informationspflicht bei wesentlichen Polizeiaktionen

Die Benutzung der erlangten Informationen beschränkt sich auf das hängige Ermittlungs- und/oder Strafverfahren, zu deren Zweck die gemeinsame Gruppe eingesetzt wurde, sowie auf die Verfolgung von Personen, die an der untersuchten Straftat teilgenommen oder dazu Beihilfe geleistet haben.

Wurden die Informationen durch Zwangsmassnahmen erhoben (Beschlagnahme von Bankkonten, Sichten von Dokumenten, Hausdurchsuchungen usw.) oder betreffen sie den Geheimbereich einer Person (z.B. Bankgeheimnis), so unterliegt ihre Verwendung in justiziellen Verfahren den Bestimmungen des Staatsvertrags vom 25. Mai 1973¹⁰ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über die gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen. Wird also nach Sichtung oder Analyse dieser Informationen deren Herausgabe verlangt, so ist der Rechtshilfeweg zu beschreiten.

Die Bestimmung in Artikel 8 Absatz 2 ist restriktiv formuliert, denn sie muss den im nationalen Recht aufgestellten Regeln über die unaufgeforderte Übermittlung von Informationen genügen (vgl. Art. 67a des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 [IRSG]¹¹) und damit den Rechtsschutz der betroffenen Personen gewährleisten.

Vor der Durchführung von Polizeiaktionen, die Auswirkungen auf die laufenden Verfahren haben könnten, konsultieren Bundesanwaltschaft und Generalstaatsanwaltschaft die Leiter der gemeinsamen Ermittlungsgruppen.

Art. 10 Notifizierung

Den ausländischen Beamten kommt kein besonderer Status zu, doch ihre Botschaft meldet dem Aussenministerium des Gastlandes deren Anwesenheit und die exakte Dauer ihres Aufenthalts. Im Gegensatz zu den Verbindungsleuten in schweizerischen und US-amerikanischen Vertretungen leisten diese Beamten einen befristeten Einsatz auf dem Hoheitsgebiet des Gaststaates.

Art. 11–14 Schlussbestimmungen

Allfällige Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung des Abkommens werden in Absprache mit der Bundesanwaltschaft und der Generalstaatsanwaltschaft der Vereinigten Staaten von Amerika bereinigt. Das Abkommen kann von jeder Partei jederzeit gekündigt werden, wobei die Kündigung nach zwei Monaten wirksam wird. Artikel 14 beschliesst das Abkommen mit Hinweis auf das Landesrecht als anwendbares Recht (vgl. Art. 2).

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Vollzug des Abkommens kann mit den bestehenden Mitteln bewältigt werden und führt zu keiner finanziellen oder personellen Mehrbelastung.

¹⁰ SR 0.351.933.6

¹¹ SR 351.1

4 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

4.1 Kompetenzen des Bundes

Der Genehmigungsbeschluss stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹², der dem Bund die allgemeine Kompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten zuweist und ihn damit zum Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland ermächtigt. Das Abkommen unterliegt der Genehmigung durch die Bundesversammlung nach Artikel 166 Absatz 2 BV.

4.2 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, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das Abkommen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Finanzierung des Terrorismus ist kündbar (vgl. Art. 13) und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

Bleibt noch zu klären, ob dieses Abkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. In Anlehnung an Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes¹³ 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. Das Abkommen räumt den Strafverfolgungsbehörden neue Kompetenzen ein (Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, in denen die Beamten einer Partei im Rahmen ihrer Einsätze auf dem Hoheitsgebiet der anderen Partei Beratungs- und Unterstützungsfunktionen wahrnehmen; vgl. Art. 1); es erlaubt die Teilnahme ausländischer Beamter an Ermittlungshandlungen, die Zwangsmassnahmen beinhalten (vgl. Art. 6 Abs. 2); es ermöglicht die Herausgabe von Informationen aus Datenbanken und archivierten Dokumenten an die andere Partei (vgl. Art. 6 Abs. 4, und Art. 8 Abs. 3). Das Abkommen enthält demnach rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben b und c BV, die ausserdem insofern wichtig sind, als sie – würden sie im Landesrecht erlassen – Gegenstand eines formellen Gesetzes wären. Der Genehmigungsbeschluss unterliegt somit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

¹² SR 101

¹³ SR 171.10