

**Botschaft
über die Genehmigung des Abkommens zwischen der
Schweiz und Serbien über die polizeiliche Zusammenarbeit
bei der Bekämpfung der Kriminalität**

vom 2. September 2009

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens vom 30. Juni 2009 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Serbien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität.

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

2. September 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Abkommen mit Serbien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung ergänzt das bilaterale Vertragsnetz, das die Schweiz im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung mittels analoger Abkommen mit anderen Staaten Ost- und Südosteuropas geknüpft hat. Es ist wichtig für die innere Sicherheit der Schweiz und kann mit den bestehenden Mitteln umgesetzt werden.

Ausgangslage

Kriminalitätsphänomene, wie beispielsweise Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung, Menschenhandel oder kriminelle Organisationen, treten typischerweise transnational auf. Die Bekämpfung solcher Phänomene darf deshalb nicht an den Landesgrenzen Halt machen. Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz in den vergangenen Jahren ihre internationale Polizeikooperation auf allen Ebenen ausgebaut.

Auf globaler Ebene wurde eine weitere Verstärkung der Zusammenarbeit mit Interpol vorgenommen. Im regional-europäischen Bereich hat die Umsetzung der Schengen-Assoziierungsabkommen die polizeiliche Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU) seit dem 12. Dezember 2008 auf ein neues Niveau gehoben. Mit Europol konnte zudem auf der Basis eines Briefwechsels vom 7. März 2006 und vom 22. November 2007 die Zusammenarbeit auf alle Europol-Deliktsbereiche ausgeweitet werden. Im bilateralen Bereich hat die Schweiz in den vergangenen Jahren Kooperationsabkommen mit verschiedenen Staaten ausgehandelt, die für die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz von besonderer Bedeutung sind. Das vorliegende Abkommen mit Serbien ergänzt das Vertragsnetz, das die Schweiz in Südosteuropa in den vergangenen Jahren aufgebaut hat.

Das Übereinkommen wurde im Rahmen eines einzigen Treffens im Herbst 2008 ausgehandelt und paraphiert. Es wurde am 6. März 2009 vom Bundesrat genehmigt und von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf am 30. Juni 2009 in Belgrad unterzeichnet.

Inhalt des Abkommens

Das Abkommen regelt 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. Dabei wird der Wahrung eines hohen datenschutzrechtlichen Standards grosse Bedeutung beigemessen. Das Abkommen soll in erster Linie der Bekämpfung der Schwerstkriminalität dienen, ist jedoch auf alle Kriminalitätsbereiche anwendbar. Explizit ausgeschlossen ist eine Zusammenarbeit im Falle von politischen, militärischen und fiskalischen Delikten.

Das Abkommen greift in die bestehende Kompetenzverteilung zwischen den Justiz- und Polizeibehörden nicht ein. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen wird nicht angetastet. Das Abkommen kann mit den bestehenden Mitteln umgesetzt werden.

Botschaft

1 Grundzüge des Abkommens

1.1 Ausgangslage

Eine effektive Kriminalitätsbekämpfung macht nicht an den Landesgrenzen Halt, schliesslich treten zahlreiche Kriminalitätsphänomene wie Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung, Computerkriminalität oder illegaler Drogenhandel typischerweise transnational auf. Zur Verhinderung und Bekämpfung dieser Kriminalität ist die Schweiz deshalb auf eine enge Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeibehörden angewiesen. Die Schweiz hat folglich in den letzten Jahren die Kooperation mit ausländischen Polizeibehörden sukzessive verstärkt. Diese Verstärkung richtet sich dabei nach der «Strategie internationale Polizeikooperation 2006–2009» des Bundesamtes für Polizei (fedpol), die am 18. Januar 2006 vom Bundesrat in Form eines Aussprachepapiers zur Kenntnis genommen wurde. Diese Strategie beruht auf drei Pfeilern: globale, regional-europäische und bilaterale Zusammenarbeit.

Auf *globaler Ebene* steht die Zusammenarbeit über Interpol mit seinen heute 187 Mitgliedern im Vordergrund. Die Zusammenarbeit bezieht sich in erster Linie auf den polizeilichen Informationsaustausch und die internationale Fahndung.

Auf *regional-europäischer Ebene* wurde mit der Assoziierung der Schweiz an Schengen¹ ein wesentlicher Fortschritt in der Verbrechensbekämpfung erzielt. Namentlich die Fahndungszusammenarbeit im Rahmen des Schengener Informationssystems hat sich dabei als wertvolles Instrument erwiesen. Mit Europol wurde zudem der Kampf gegen kriminelle Organisationsstrukturen weiter ausgebaut, namentlich durch die Erweiterung der Zusammenarbeit auf alle Deliktsbereiche des Europol-Mandats².

Die *bilaterale Polizeikooperation* erlaubt es schliesslich, massgeschneiderte Lösungen mit jenen Staaten zu treffen, die für die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz besonders wichtig sind. Es bestehen heute bilaterale Abkommen mit allen Nachbarstaaten (Deutschland³, Österreich/Fürstentum Liechtenstein⁴, Frankreich⁵ und Italien⁶) sowie mit Ungarn⁷, Slowenien⁸, Lettland⁹, der Tschechischen Republik¹⁰, Albanien¹¹, Mazedonien¹², Rumänien¹³ sowie Bosnien und Herzegowina¹⁴. Die Schweiz ist bestrebt, das bilaterale Polizeikooperationsnetz noch weiter auszubauen.

- 1 SR 0.362.31
- 2 SR 0.362.21
- 3 SR 0.360.136.1
- 4 SR 0.360.163.1
- 5 SR 0.360.349.1
- 6 SR 0.360.454.1
- 7 SR 0.360.418.1
- 8 SR 0.360.691.1
- 9 SR 0.360.487.1
- 10 SR 0.360.743.1
- 11 SR 0.360.123.1
- 12 SR 0.360.520.1
- 13 SR 0.360.663.1
- 14 SR 0.360.191.1

Eine Strategie, welche die Prioritäten für die Jahre 2010–2013 definiert, ist derzeit in Ausarbeitung.

1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Mit Schreiben vom 8. Februar 2008 bekundete die Schweiz gegenüber Serbien ihr Interesse an exploratorischen Gesprächen und unterbreitete den serbischen Behörden den Entwurf eines Abkommens. Am 23./24. September 2008 trafen sich darauf Vertreterinnen und Vertreter der beiden Länder in Bern zwecks Verhandlung eines Abkommens. Auf der Basis des von der Schweiz vorgelegten Entwurfs konnten die Verhandlungen in einer Runde und mit wenigen Änderungen abgeschlossen werden.

Das Abkommen wurde auf Englisch ausgehandelt und in deutscher, englischer und serbischer Sprache unterzeichnet.

Das Übereinkommen wurde am 6. März 2009 vom Bundesrat genehmigt und am 30. Juni 2009 von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf und dem Innenminister Serbiens, Ivica Dačić, in Belgrad unterzeichnet.

1.3 Vernehmlassungsverfahren

Beim vorliegenden Vertrag handelt es sich um ein politisch eindeutig akzeptiertes Abkommen ohne wesentlichen neuen Inhalt. Bei dieser Kategorie wird aufgrund von Art. 2 des Vernehmlassungsgesetzes¹⁵ auf eine Vernehmlassung verzichtet: Der Inhalt des Vertrages stimmt im Wesentlichen mit jenem bereits abgeschlossener Verträge (z.B. mit Albanien, Mazedonien, Rumänien und Bosnien-Herzegowina) überein. Die politische Akzeptanz wurde im Rahmen des Aussprachepapiers «Strategie internationale Polizeikooperation 2006–2009» geklärt.

1.4 Überblick über den Inhalt des Abkommens

In der Präambel bestätigen die Vertragsparteien ihr Interesse, die Zusammenarbeit in allen Kriminalitätsbereichen zu verstärken, jedoch ein besonderes Augenmerk auf die Bekämpfung der Schwerstkriminalität zu richten. Damit wird implizit Bezug genommen auf die 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.

Kapitel I des Abkommens definiert dessen Zweck.

Kapitel II legt die vom Abkommen betroffenen Kriminalitätsbereiche fest. Die Zusammenarbeit soll unter Beachtung nationaler und internationaler Vorschriften vonstattengehen.

¹⁵ SR 172.061

Kapitel 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.

Kapitel IV ermächtigt die Vertragsparteien, Vereinbarungen zur Stationierung von Polizeiattachés beziehungsweise polizeilichen Verbindungsbeamten zu schliessen.

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

Kapitel VI enthält die Schlussbestimmungen, benennt unter anderem die für die Umsetzung zuständigen Behörden, sieht die Möglichkeit vor, Vereinbarungen im Rahmen des Abkommens abzuschliessen und legt die Modalitäten für das Inkrafttreten sowie die Kündigung fest.

1.5 Würdigung

Die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz ist in wesentlichem Masse von kriminellen Gruppen aus Südosteuropa bestimmt. Die Aktivitäten dieser Gruppen bleiben seit einigen Jahren auf hohem Niveau konstant. Ihre Tätigkeiten liegen schwergewichtig im Betäubungsmittelhandel, erstrecken sich aber auch auf Menschenhandel zu Zwecken der Prostitution, auf Menschen-, Waffen- und Zigarettenschmuggel sowie Geldwäscherei. Bei diesen Gruppen handelt es sich oft um flexible Netzwerke, die teils internationale Verbindungen aufweisen, teils aber auf Familien- oder Clan-Beziehungen oder auf Kontakte aus dem Herkunftsort zurückgehen. Aufgrund der unverändert starken Verflechtungen krimineller Gruppen mit Politik, Verwaltung und Wirtschaft sowie der stagnierenden Wirtschaft und mangelnden Perspektiven in Südosteuropa ist mittelfristig nicht mit einem Rückgang der Aktivitäten südosteuropäischer krimineller Gruppen in der Schweiz zu rechnen¹⁶.

Dies unterstreicht, wie wichtig die Bekämpfung südosteuropäischer organisierter krimineller Gruppen ist und wie notwendig es ist, die Zusammenarbeit der Schweizer Strafverfolgungsbehörden mit den verantwortlichen lokalen Behörden vor Ort zu verstärken und dafür klare Verfahrensregeln und Datenschutzbestimmungen aufzustellen. Das Abkommen mit Serbien schliesst folglich eine weitere Lücke im Sicherheitsnetz, das die Schweiz mittels Abkommen mit Staaten aus Südosteuropa bereits geknüpft hat.

¹⁶ Siehe Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2008 (Bundesamt für Polizei, EJPD, Mai 2009), www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/dokumentation/berichte.html.

2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Abkommens

2.1 Kapitel I: Zweck des Abkommens

Art. 1 Zweck

Zweck des Abkommens ist die Verstärkung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien bei der Verhinderung, Entdeckung und Aufklärung strafbarer Handlungen. Die Zusammenarbeit soll also nicht nur die Repression, sondern auch die Prävention von strafbaren Handlungen umfassen. Die Präventivaufgaben der Nachrichtendienste in der Schweiz und die damit einhergehende internationale Zusammenarbeit unterliegen dem Bundesgesetz vom 21. März 1997¹⁷ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS). Die Auslegung des Begriffs «strafbare Handlung» richtet sich ausschliesslich nach dem innerstaatlichen Recht der Vertragsparteien.

2.2 Kapitel II: Anwendungsbereich

Art. 2 Vom Abkommen erfasste Kriminalitätsbereiche

Artikel 2 regelt den sachlichen Geltungsbereich. Er sieht eine Zusammenarbeit in allen Kriminalitätsbereichen vor. Mit der Auflistung besonders schwerwiegender Bereiche wie organisierte Kriminalität, Terrorismus, Menschenhandel, Pädokriminalität, Computerkriminalität, Korruption usw. wird zum Ausdruck gebracht, dass sich die Zusammenarbeit auf die Bekämpfung dieser Straftaten konzentrieren soll. Eine Zusammenarbeit in Bagatelldfällen soll damit ausgeschlossen werden. Ausdrücklich untersagt wird in *Absatz 2* die Zusammenarbeit in Angelegenheiten fiskalischer, militärischer und politischer Natur, dies aufgrund der besonderen Natur dieser Vergehen.

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, dass bei der operativen Umsetzung von Massnahmen die schweizerischen Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften beachtet werden müssen. Welche polizeilich relevanten Erlasse 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, wie etwa Hausdurchsuchungen, Beschlagnahme, Telefonüberwachung usw., ausnahmslos der Rechtshilfeweg zu beschreiten ist.

Der Vorbehalt zugunsten bestehender internationaler Übereinkünfte bedeutet aber auch, dass durch das neue Abkommen die Bestimmungen bestehender bi- oder multilateraler internationaler Abkommen, welche die Schweiz und Serbien ratifiziert haben, nicht aufgehoben werden.

¹⁷ SR 120

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.

Art. 5 Informationsaustausch

Artikel 5 regelt die gegenseitige Unterstützung durch den Austausch personenbezogener und anderer, nicht personenbezogener Daten und Materialien. Der Austausch personenbezogener Daten, einschliesslich sensibler Daten nach *Artikel 14 Buchstabe a*, dient in erster Linie der operationellen Polizeiarbeit. Er umfasst beispielsweise Angaben zu Personen, die an strafbaren Handlungen beteiligt sind, Angaben über Tatverdächtige sowie Informationen über die Tatbegehungsweise, die getroffenen Massnahmen oder geplante kriminelle Handlungen, Angaben über verurteilte, gesuchte und vermisste Personen, bereits bestehende Informationen über die Identität einer Person (Fingerabdrücke, DNA-Profil, Fotografien), die Übermittlung von Auszügen aus öffentlichen Registern, Informationen über Postfachinhaber sowie Telefon-Abonnenten, über Fernhalte-massnahmen, Fahrzeughalterdaten usw.

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 wird auch die gegenseitige Orientierung über Gesetzesänderungen, die den Anwendungsbereich des Abkommens betreffen, 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 1981¹⁸ über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) sowie nach den vom Bundesrat für anwendbar erklärten Statuten und Reglementen von Interpol (Art. 350–353 des Strafgesetzbuchs¹⁹, StGB). Namentlich können alle Informationen ausgetauscht werden, deren Gewinnung im Rahmen der Kompetenzen der Polizei liegen und die nicht die Ergreifung von Zwangsmassnahmen erfordern.

¹⁸ SR 351.1

¹⁹ SR 311

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 vorab 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. Abweichend von dem in *Artikel 12 Absatz 7* statuierten Grundsatz, dass jeder Vertragsstaat die eigenen Kosten trägt, legt *Absatz 2* deshalb fest, dass die zuständigen Behörden im Einzelfall entscheiden, ob eine besondere Kostenaufteilung nötig ist.

Art. 7 Gemeinsame Arbeitsgruppen

Artikel 7 sieht vor, dass bei Bedarf gemeinsame Arbeitsgruppen gebildet werden können. Dabei kann es sich um Analyseteams zur Erarbeitung von Lagebildern beziehungsweise Kriminalanalysen oder um gemischt besetzte Kontroll- und Observationsteams bei operationellen Massnahmen handeln. Bei besonderen Angelegenheiten, die beide Länder betreffen, können auch gemischt besetzte Ermittlungsgruppen gebildet werden²⁰. Die Beamten eines Vertragsstaats, die im Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaats beratend und unterstützend tätig werden, dürfen dabei jedoch 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* 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

Artikel 9 regelt die Deckung zivilrechtlicher Ansprüche, die sich aus dem Einsatz von Beamten nach *Artikel 7* ergeben können. Grundsätzlich gilt, dass eine Vertragspartei für alle Schäden haftet, die von ihren Beamten während eines Einsatzes verursacht werden. Von derjenigen Vertragspartei, in der der Schaden entstanden ist, wird

²⁰ Die Bestimmungen über gemeinsame Ermittlungsgruppen von Art. 20 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR 0.351.12) bleiben vorbehalten.

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 von allfälligen Ansprüchen gegenüber Dritten darf der Vertragsstaat, in dem der Schaden entstanden ist, keine weiteren Ersatzansprüche geltend machen.

Art. 10 Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Bei Einsätzen nach Massgabe von *Artikel 7* werden die Beamten beider Vertragsparteien in Bezug auf Straftaten, die gegen sie begangen werden oder die sie selbst begehen, als Beamte derjenigen Vertragspartei betrachtet, in deren Hoheitsgebiet der Einsatz stattfindet. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit in der Schweiz richtet sich nach Artikel 15 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958²¹. Sie beschränkt sich auf jene strafbaren Handlungen, die im Rahmen eines Einsatzes beziehungsweise der amtlichen Tätigkeit verübt wurden. Die Strafverfolgung solcher strafbarer Handlungen, ausgenommen wegen Widerhandlungen im Strassenverkehr, bedarf einer Ermächtigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements.

Art. 11 Aus- und Weiterbildung

Artikel 11 soll es ermöglichen, die Zusammenarbeit durch Massnahmen der Aus- und Weiterbildung im Polizei- und im Sprachbereich zu verstärken. Im Vordergrund stehen die Teilnahme an Ausbildungskursen, die Durchführung gemeinsamer Seminare und Übungen sowie die Schulung von Spezialistinnen und Spezialisten. Weitere Möglichkeiten sind der Austausch von Schulungskonzepten beziehungsweise -programmen 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. Ersuchen um Information oder andere Ersuchen um Hilfeleistung sind 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:

- die Bezeichnung der Behörde, von der das Ersuchen ausgeht;
- den Grund des Ersuchens;
- eine 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

²¹ SR 170.32

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 (*Abs. 6*).

In *Absatz 7* wird 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* getroffen wurden, beispielsweise die Umsetzung von Programmen zur Kriminalitätsprävention oder im Bereich des Zeugen- und Opferschutzes.

2.4 Kapitel IV: Polizeiliche Verbindungsbeamte

Art. 13 Polizeiliche Verbindungsbeamte

Da Serbien den Ausdruck *Polizeiattachés* nicht kennt, wurde in *Artikel 13* die Kompetenz der Vertragsparteien statuiert, Vereinbarungen über die befristete oder unbefristete Entsendung von so genannten «polizeilichen Verbindungsbeamten» ins Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu treffen. Diese sind bezüglich Aufgabe, Funktion und Status mit *Polizeiattachés* identisch.

Die konkreten Vereinbarungen geschehen in der Regel über einen Notenaustausch. Nach *Artikel 8 Absatz 4* der Verordnung vom 30. November 2001²² 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 eine allfällige Seitenakkreditierung, d.h. die Akkreditierung eines polizeilichen Verbindungsbeamten einer Vertragspartei, der in einem Drittstaat stationiert ist. Der Status der stationierten Beamten richtet sich nach den Bestimmungen des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961²³ über diplomatische Beziehungen.

In den *Absätzen 2 und 3* sind die Grundsätze der Aufgaben eines Verbindungsbeamten 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 im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei untersagt bleibt. Die Details der Rechte und Pflichten der stationierten Beamten werden in Vereinbarungen geregelt.

²² SR 360.1

²³ SR 0.191.01

Serbien wird in näherer Zukunft keine polizeilichen Verbindungsbeamten in die Schweiz entsenden, ist aber offen gegenüber einer Stationierung eines Schweizer Polizeiattachés in Belgrad. Eine solche Entsendung ist auch im Interesse der Schweiz. Die Frage der Finanzierung wird derzeit abgeklärt.

2.5 **Kapitel 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. Im Vordergrund stehen dabei das Europaratsübereinkommen vom 28. Januar 1981²⁴ zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die Empfehlung R (87) 15 des Ministerausschusses des Europarates vom 17. September 1987 über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich. Serbien hat das massgebliche Übereinkommen des Europarates ratifiziert und ist daran, die im Übereinkommen statuierten Pflichten umzusetzen. So verfügt Serbien über ein revidiertes, nationales Datenschutzgesetz. Dieses sieht u.a. auch die Einrichtung einer unabhängigen Datenschutzbehörde vor. Darüber hinaus hat Serbien die Verpflichtungen zu erfüllen, die es durch seinen Beitritt zur «Police Cooperation Convention for Southeast Europe» (SEE PCC) eingegangen ist. Im Rahmen dieser Konvention werden die Datenschutzbestimmungen der Mitgliedsstaaten analog zu den Schengen-Standards evaluiert.

Art. 14 Datenschutz

In *Artikel 14* 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 multilateralen Abkommen 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 beziehungsweise Vernichtung falscher Daten;

²⁴ SR 0.235.1

- 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 die empfangende Vertragspartei;
- 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. Dies erfolgt nach nationalem Recht und in Übereinstimmung mit internationalen Standards. Diese internationalen Standards entsprechen denjenigen der Police Cooperation Convention (PCC) und des Schengen-Acquis. Mit der Erwähnung internationaler Standards wird auf die Bemühungen auf regional-europäischer Ebene Bezug genommen.

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. Für die Behörden des Bundes ist dabei die Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007²⁵ massgeblich.

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.

2.6 Kapitel VI: Schlussbestimmungen

Art. 16 Zuständige Behörden

Artikel 16 benennt die Stellen, die befugt sind, das Abkommen zu vollziehen. Der Vollzug betrifft einerseits die Weiterentwicklung der bilateralen Kooperation und des Inhaltes des Abkommens, andererseits den direkten Austausch von Informationen und die Durchführung der im Vertrag festgehaltenen Kooperationsmassnahmen durch die direkten Kontaktstellen. In der Schweiz sind das Eidgenössische Justiz-

²⁵ SR 510.411

und Polizeidepartement beziehungsweise das Bundesamt für Polizei zuständig, in Serbien das Innenministerium (*Abs. 1*).

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 werden so an eine zentrale Stelle übermittelt. Diese behandelt die Ersuchen nach den nationalen Vorschriften und leitet sie gegebenenfalls an die zuständige Behörde weiter. Bei Beachtung des Zentralstellenprinzips können sich somit neben dem Bundesamt für Polizei auch das Grenzwachtkorps sowie die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Kantone auf das Abkommen stützen. Durch die klaren Kommunikationswege wird 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 des Abkommens.

In *Absatz 2* wird vereinbart, dass die Vertragsparteien einander 30 Tage nach Inkrafttreten des Abkommens 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.

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 Vertreterinnen und Vertretern der Vertragsparteien vor. Solche Treffen sollen regelmässig durchgeführt werden und dienen der Evaluation der Umsetzung des Abkommens. 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 des Abkommens 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.

Artikel 20 enthält einen Vorbehalt zugunsten bestehender internationaler Abkommen. Durch den vorliegenden Vertrag werden Bestimmungen bestehender bi- oder multilateraler Abkommen, welche die Schweiz oder Serbien binden, nicht aufgehoben. Dieser Artikel impliziert aber auch, dass die in diesem Abkommen enthaltenen Bestimmungen, die aus internationalen Übereinkünften resultierende Rechte und Pflichten ergänzen oder konkretisieren, eingehalten werden müssen.

3 Auswirkungen

Der Vollzug des Abkommens kann mit den bestehenden Mitteln bewältigt werden und führt weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene zu einer finanziellen oder personellen Mehrbelastung. Gewisse Massnahmen können jedoch im Einzelfall und nach vorgängiger Absprache zwischen den beiden Parteien zu einer Kostenaufteilung führen, namentlich die Koordination operativer Einsätze. Die Erfahrungen aus den bereits in Kraft getretenen Kooperationsabkommen haben jedoch gezeigt, dass dies zu keine wesentlichen personellen wie finanziellen Mehrbelastungen führen. Schliesslich enthält das Abkommen keine Subventionsbestimmungen bzw. auch keine Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen. Somit unterliegt es nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung (BV)²⁶.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008²⁷ über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008²⁸ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der vorliegende Bundesbeschluss stützt 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. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung solcher Verträge ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV. Laut Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Das Abkommen mit Serbien ist jederzeit kündbar, sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor, und für seine Umsetzung müssen keine Bundesgesetze erlassen wer-

²⁶ SR **101**

²⁷ BBl **2008** 795 822

²⁸ BBl **2008** 8546

den. Es enthält jedoch wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Zum einen werden den rechtsanwendenden Behörden neue Kompetenzen eingeräumt (z.B. Bildung gemeinsamer Kontroll-, Observations-, Analyse- und Ermittlungsgruppen). Zum andern werden den Vertragsparteien auch Pflichten auferlegt (z.B. Haftung, 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. Das Abkommen unterliegt somit dem fakultativen Referendum.

5.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Auch die EU ist bestrebt, die Zusammenarbeit mit Serbien zu verstärken. Die EU unterzeichnete am 29. April 2008 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit Serbien, welches das südosteuropäische Land näher an die EU heranzuführen und in die europäischen Strukturen integrieren soll. Am 18. September 2008 unterzeichnete Serbien zudem ein Abkommen über die strategische Zusammenarbeit mit Europol. Die polizeiliche Zusammenarbeit wird damit verstärkt. Das vorliegende Abkommen zielt in dieselbe Richtung und steht im Einklang mit dem EU-Recht und insbesondere mit den Schengener Regeln zur polizeilichen Zusammenarbeit.

