

05.017

**Botschaft
über das Abkommen zwischen der Schweizerischen
Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt**

vom 26. Januar 2005

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung des am 24. September 2004 unterzeichneten Abkommens zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

26. Januar 2005

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

Übersicht

Gefährdungen durch Terrorismus und organisierte Kriminalität haben in den letzten 15 Jahren zugenommen. Die Europäische Union (EU) hat daher in den 1990er-Jahren das Europäische Polizeiamt (Europol) errichtet, um den angesprochenen Kriminalitätsformen wirksam und effizient begegnen zu können. Ziel von Europol ist die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU zur Verhütung und Bekämpfung schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität.

Die Analyse des aktuellen Sicherheitssystems der Schweiz im Rahmen des Projekts USIS hat aufgezeigt, dass die schweizerischen Polizei- und Strafverfolgungsorgane nur durch internationale Kooperation in der Lage sind, ihre nationalen Aufgaben wahrzunehmen. Im Bereich Sicherheit bedeutet Kooperation nicht bloss Solidarität; sie ist eine Notwendigkeit im Interesse der Schweiz. Aus diesem Grund ist der Bundesrat bestrebt, die Notwendigkeit einer vertieften Polizeizusammenarbeit mit bestimmten Staaten und Organisationen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. Bereits seit Ende der 1990er-Jahre hat die Schweiz begonnen, mit Partnerstaaten bilaterale Polizeikooperationsverträge abzuschliessen. Geografisch beschränken sich die Vereinbarungen jeweils auf einen bestimmten Staat; inhaltlich reichen sie allerdings relativ weit und erlauben teilweise die Ausübung hoheitlicher Befugnisse auf fremdem Staatsgebiet.

Vor diesem Hintergrund verfolgt das vorliegende Abkommen mit Europol ein unterschiedliches Ziel: Geografisch soll sich die Polizeizusammenarbeit auf die gesamte EU erstrecken, mithin einen Raum abdecken, der bedeutend mehr Staaten umfasst als das durch die bilateralen Abkommen erfasste Gebiet. Inhaltlich reicht das Abkommen indes weniger weit und erlaubt im Wesentlichen den Informationsaustausch im Zusammenhang mit kriminellen Organisationen.

Die Schweiz und Europol sammeln und analysieren Informationen im Bereich der organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus. Sie verfügen je über eigene Informationssysteme, welche die entsprechenden Daten speichern. Das Abkommen ermöglicht, die Daten gegenseitig auszutauschen, diese zu überprüfen und zu analysieren sowie deren Informationsgehalt zu nutzen. Die Bekämpfung und Verhütung der internationalen Schwerstkriminalität wird damit effizienter und wirksamer. Vor diesem Hintergrund ist das Abkommen ein für beide Seiten notwendiger und wirksamer Schritt, um die Zusammenarbeit im Rahmen der vorgegebenen Bedingungen zu ermöglichen.

Allerdings erfolgt die Informationsübermittlung nicht direkt, mittels Online-Zugriff auf die Datenbanken des Vertragspartners, sondern einzelfallweise, insbesondere über die zu stationierenden Polizeiverbindungsbeamten. Die Verbindungsbeamten agieren als Kontaktstellen zwischen der Schweiz und Europol. Sie koordinieren und bearbeiten eingehende Informationen und Anfragen ihrer Entsender.

Das Abkommen enthält zudem zahlreiche datenschutzrechtliche Vorschriften. Die Bedingungen zur Einhaltung des verfassungsmässigen Schutzes der Privatsphäre

nach Artikel 13 BV bzw. Artikel 8 EMRK sind damit gewährleistet. Darüber hinaus steht das Abkommen unter dem Vorbehalt des Rechts jeder Vertragspartei, was verhindert, dass eine «Flucht ins internationale Recht» zu einer Herabsetzung verfassungsrechtlicher Individualrechte führt.

Insgesamt erlaubt das Abkommen der Schweiz, mit Europol zusammenzuarbeiten, ohne dass dadurch wesentliche Elemente des schweizerischen Polizei- und Strafverfolgungssystems tangiert werden. Sollte Europol künftig selbstständige Ermittlungskompetenzen oder polizeiliche Zwangsbefugnisse erhalten, so wäre eine entsprechende Tätigkeit der Europol-Bediensteten auf schweizerischem Staatsgebiet durch das Abkommen nicht abgedeckt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	984
1 Allgemeiner Teil	988
1.1 Ausgangslage	988
1.1.1 Internationale Polizeikooperation der Schweiz	988
1.1.1.1 Interpol	988
1.1.1.2 Bilateral	988
1.1.1.3 Schengen/Dublin	988
1.1.2 Das Europäische Polizeiamt (Europol)	989
1.1.2.1 Aufgaben und Befugnisse	989
1.1.2.2 Datenbearbeitung	990
1.1.2.3 Beziehungen zu Drittstaaten	990
1.2 Ablauf der Verhandlungen	991
1.3 Zustimmungsverfahren	991
1.3.1 Zustimmung der EU und von Europol	991
1.3.2 Zustimmung der Schweiz	991
1.3.3 Unterzeichnung des Abkommens	992
1.4 Absichtserklärung zur Mandatserweiterung und Änderung der Klassifizierungs- vorschriften	992
2 Besonderer Teil	993
2.1 Grundzüge der Vorlage	993
2.1.1 Staatsvertrag mit direkt anwendbarem Charakter	993
2.1.2 Datenbearbeitung	993
2.1.3 Grundrechtseingriff	994
2.1.4 Vorbehalt des nationalen Rechts	994
2.1.5 Gleichwertiger Datenschutz	994
2.1.6 Besonders schützenswerte Personendaten	995
2.1.7 Rechtsweg	995
2.1.8 Verbindungsbeamte	995
2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	996
2.2.1 Präambel	996
2.2.2 Titel I: Begriffsbestimmungen	997
2.2.3 Titel II: Zweck des Abkommens	997
2.2.4 Titel III: Anwendungsbereich	997
2.2.5 Titel IV: Allgemeine Verfahren	1000
2.2.6 Titel V: Informationsaustausch	1002
2.2.7 Titel VI: Gemeinsame Bestimmungen für die Informationsbear- beitung	1005
2.2.8 Titel VII: Verbindungsbeamte	1009
2.2.9 Titel VIII: Schlussklauseln	1010
2.2.10 Anhang I	1011
2.2.11 Anhang II	1011
2.2.12 Anhang III	1011

3 Auswirkungen	1012
3.1 Auswirkungen auf den Bund	1012
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	1012
4 Anpassung des schweizerischen Rechts	1012
4.1 Weitergabe besonders schützenswerter Personendaten	1012
4.1.1 Allgemeines	1012
4.2 Delegation der Mandatserweiterung	1014
4.2.1 Allgemeines	1014
5 Legislaturplanung	1014
6 Verhältnis zum europäischen Recht	1014
7 Rechtliche Grundlagen	1015
7.1 Verfassungsmässigkeit	1015
7.2 Referendum	1016
7.3 Delegationsnorm	1016
Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt (<i>Entwurf</i>)	1017
Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt	1019

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Internationale Polizeikooperation der Schweiz

1.1.1.1 Interpol

In der Vergangenheit beschränkte sich die internationale Polizeikooperation der Schweiz weitgehend auf die Mitgliedschaft bei der internationalen kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol). Die 1923 gegründete Organisation umfasst heute 182 Mitglieder. Sie ist für die Schweiz die wichtigste internationale Polizeiorganisation. Im Vordergrund der Zusammenarbeit steht der Austausch kriminalpolizeilicher Informationen zur Verfolgung und Verhütung von Straftaten sowie zur Vollstreckung von Strafen und Massnahmen (Art. 351^{quater} StGB).

1.1.1.2 Bilateral

In den 1990er Jahren begann die Schweiz ihr Engagement im Rahmen der internationalen Polizeikooperation zu intensivieren: In den Jahren 1998 und 1999 wurden mit sämtlichen Nachbarstaaten Polizeikooperationsverträge abgeschlossen (vgl. dazu Botschaft des Bundesrates vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 1485 ff.; Botschaft des Bundesrates vom 24. November 1999, BBl 2000 862 ff.). Die erwähnten Vereinbarungen wurden von der Bundesversammlung am 24. April 1999 (Abkommen mit Italien und Frankreich) bzw. am 26. September 2000 (Abkommen mit Deutschland, Österreich und Liechtenstein) genehmigt. Darüber hinaus hat die Schweiz mit weiteren Staaten bilaterale Polizeiverträge geschlossen (z.B. mit Ungarn und Slowenien) bzw. bereitet deren Unterzeichnung vor (z.B. mit Tschechien und Lettland).

1.1.1.3 Schengen/Dublin

Die ebenfalls angestrebte Schengen-Assoziation ist abzugrenzen von einer Zusammenarbeit mit Europol. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) umfasst ein Netzwerk der Zusammenarbeit unter heute 27 Staaten: 15 bisherige EU-Staaten (wobei Grossbritannien und Irland nur teilweise beteiligt sind), 10 neue Mitgliedstaaten (wobei die Anwendung des SDÜ in diesen Staaten erst erfolgt, wenn alle Vorgaben zur Zufriedenheit der EU erfüllt sind, was 2006/2007 erwartet wird) sowie Norwegen und Island. Ursprünglich als Ausgleich zum Abbau der Personenkontrolle an den Binnengrenzen geschaffen, verbessert Schengen die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Gestützt auf das SDÜ wurden die Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengener Raums harmonisiert und eine gemeinsame Visumpolitik für Kurzzeitvisa (bis drei Monate) eingeführt. Die Dublin-Verordnung regelt, welcher Vertragsstaat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist. Damit kann verhindert werden, dass sich kein Staat für einen Asylsuchenden zuständig erklärt oder ein Asylsuchender mehrere Gesuche stellt. Das SDÜ sieht auch die grenzüberschreitende Observation, Nacheile und kontrollierte Lieferung vor, welche

die Mitgliedstaaten in bilateralen Verträgen mit ihren Nachbarstaaten im Detail regeln. Zudem bildet das SDÜ die Grundlage für die Errichtung des Schengener Informationssystems (SIS). Das SIS ist ein Datenverbundsystem, in dem europaweit tatverdächtige oder vermisste Personen sowie Sachen ausgeschrieben werden können, unabhängig davon, ob ein Bezug zur organisierten Kriminalität oder zum internationalen Terrorismus besteht, wie dies bei Europol der Fall ist. Alle Polizeistellen der Schengen-Staaten haben einen Online-Zugang zu den im SIS gespeicherten Informationen der Polizeibehörden anderer Staaten.

Schengen/Dublin und Europol sind somit zwei unterschiedliche Mittel zur Verbesserung der transnationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Eine Kooperation mit Europol ersetzt eine Assoziation mit Schengen nicht, sondern ergänzt sie auf sinnvolle Weise.

1.1.2 Das Europäische Polizeiamt (Europol)

1.1.2.1 Aufgaben und Befugnisse

Die Europäische Union (EU) verfolgt das Ziel, «den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Mass an Sicherheit zu bieten» (Art. 29 EU-Vertrag in der Fassung von Amsterdam). Eine Einrichtung zur Verwirklichung des erwähnten Ziels ist Europol. Ausgangspunkt der Schaffung von Europol war der EU-Vertrag in der Fassung von Maastricht. Gestützt darauf genehmigte die EU am 26. Juli 1995 die Europol-Konvention (im Folgenden: *Konvention*). Europol wird dabei der so genannten «dritten Säule» der EU zugeordnet, somit der intergouvernementalen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Rechte und Pflichten von Europol sind vorab der Konvention und deren Ausführungsbestimmungen zu entnehmen. Europol ist namentlich mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet.

Am 1. Juli 1999 hat Europol in Den Haag seine Arbeit aufgenommen. Ziel der Organisation ist die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität. Voraussetzung für ein Tätigwerden von Europol sind zum einen das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur. Zum andern müssen zwei oder mehr Mitgliedstaaten der EU durch die in der Konvention genannten Kriminalitätsformen in einer Weise betroffen sein, die ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedsstaaten erfordert (vgl. Art. 2 Konvention). Sind die Voraussetzungen erfüllt, so sammelt und analysiert Europol Informationen und übermittelt diese an die Mitgliedstaaten der EU sowie an Drittstaaten und -stellen, mit denen ein entsprechendes Kooperationsabkommen besteht. Neben der Kriminalanalyse und dem Informationsaustausch unterstützt Europol die nationalen Polizeibehörden bei konkreten Ermittlungen. In diesem Zusammenhang hat Europol die Möglichkeit, bei Mitgliedstaaten die Durchführung von Ermittlungsmassnahmen zu beantragen und sie beratend zu unterstützen. Ausserdem ist eine Teilnahme von Europol an gemeinsamen Ermittlungsteams vorgesehen. Demgegenüber verbleibt die Ermittlungskompetenz ausschliesslich bei den Mitgliedstaaten. Europol wird im Rahmen der geltenden Konventionsbestimmungen keine eigenen Ermittlungskompetenzen bzw. operativen Befugnisse erhalten.

1.1.2.2 **Datenbearbeitung**

Zur Erfüllung seiner Aufgaben unterhält Europol drei Datenbearbeitungssysteme:

- *Das automatisierte Informationssystem EIS (Europol Information System) nach den Artikeln 7 ff. der Konvention.* Es bearbeitet Daten über Personen, die einer Straftat, für die Europol zuständig ist, verdächtigt werden, die wegen einer solchen Straftat verurteilt worden sind oder bei denen schwerwiegende Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie solche Straftaten begehen werden. Das EIS geht damit weniger weit als das schweizerische Informationssystem der kriminalpolizeilichen Zentralstellen (JANUS), das auch die Bearbeitung von Daten über Personen, die verdächtigt werden, dass sie Straftaten vorbereiten oder unterstützen könnten, zulässt (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. b JANUS-Verordnung, SR 360.2). Eingegeben werden die Daten ins EIS direkt durch die Europol-Mitgliedstaaten bzw. deren Verbindungsbeamte. Die Daten der Drittstaaten und Drittstellen hingegen werden durch Europol selber eingegeben, weil die genannten Datenherren über keinen direkten Zugriff auf das EIS verfügen.
- *Die Arbeitsdateien zu Analysezielen nach Artikel 10 der Konvention.* Sie erlauben die systematische Untersuchung eines Sachverhalts, um daraus Erkenntnisse für kriminalpolizeiliche Ermittlungen zu gewinnen. Die Analysedateien enthalten neben Angaben zu Tätern oder Tatverdächtigen auch Informationen zu Opfern, Zeugen oder Kontaktpersonen.
- *Das Indexsystem nach Artikel 11 der Konvention.* Es ermöglicht den nationalen Verbindungsbeamten festzustellen, ob die Arbeitsdateien zu Analysezielen Informationen enthalten, die für das Mitgliedsland wichtig sein könnten.

Die Einzelheiten zu den erwähnten Informationssystemen sind in der Konvention (Art. 6–25) sowie in diversen Ausführungsbestimmungen detailliert geregelt.

1.1.2.3 **Beziehungen zu Drittstaaten**

Die Schweiz kann, ebenso wie andere Drittstaaten, nicht Mitglied von Europol werden, da die Organisation nur den Mitgliedstaaten der EU offen steht (Art. 46 Abs. 1 Konvention).

Nach Artikel 42 Abs. 2 der Konvention kann Europol zu Drittstaaten Beziehungen begründen und unterhalten. In verschiedenen Rechtsakten des Rates wurden seitens der EU die Ausführungsbestimmungen für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten festgelegt. Am 27. März 2000 erteilte der Rat der EU dem Direktor von Europol ein Mandat für den Abschluss von Kooperationsverträgen mit ausgewählten Drittstaaten, darunter auch der Schweiz (ABl. C 106 vom 13.4.2000, S. 1). Am 28. Mai 2001 stellte der Rat fest, dass es für die Übertragung personenbezogener Daten von Europol an die Schweiz keine grundsätzlichen Hindernisse gibt.

Mit Stand von November 2004 hat Europol mit 18 Staaten und sieben internationalen Organisationen Kooperationsabkommen abgeschlossen. Eine Reihe weiterer Abkommen befindet sich in Vorbereitung.

1.2 Ablauf der Verhandlungen

In der Schweiz befasste sich während der Vorbereitungsphase zum Vertragsabschluss ein Expertenteam aus Mitgliedern verschiedener Bundesämter sowie der Kantone und des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten mit dem angestrebten Kooperationsabkommen mit Europol (im Folgenden: *Abkommen*). Als Basis der Vorbereitungen diente ein Mustervertrag, den Europol sämtlichen Drittstaaten, mit denen der Austausch personenbezogener Informationen angestrebt wird, aushändigt.

Die Kantone wurden im Rahmen einer Vernehmlassung eingeladen, zum Entwurf des Verhandlungsmandates Stellung zu beziehen. Sie äussern sich durchwegs zustimmend zur raschen Aufnahme von Verhandlungen mit Europol. Am 12. September 2001 verabschiedete der Bundesrat das Verhandlungsmandat.

Die Verhandlungen fanden am 18. September 2001 in Bern statt. Wegen der gründlichen Verhandlungsvorbereitungen auf der Basis des erwähnten Mustervertrags konnten die Verhandlungen an einem einzigen Treffen durchgeführt und erfolgreich abgeschlossen werden.

1.3 Zustimmungsverfahren

1.3.1 Zustimmung der EU und von Europol

Für Europol hat der Joint Supervisory Body (JSB) am 26. November 2001 festgestellt, dass dem Abschluss des Abkommens mit der Schweiz keine Hindernisse entgegen stehen. Der JSB ist eine unabhängige gemeinsame Kontrollinstanz, bestehend aus je zwei Vertretern der nationalen Datenschutzbehörden. Er prüft die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen durch Europol und kontrolliert die Zulässigkeit der Übermittlung der von Europol stammenden Daten (vgl. Art. 24 Abs. 1 Konvention). Der Verwaltungsrat von Europol hat dem Abkommen in seiner Sitzung vom 11./12. Dezember 2001 ebenfalls zugestimmt.

In der Folge verknüpfte jedoch der Rat der Justiz- und Innenminister der EU das Abkommen mit den laufenden Verhandlungen zu den Bilateralen II, wodurch sich die Genehmigung des Abkommens auf EU-Seite verzögerte. Erst mit dem Durchbruch bei den Bilateralen II wurde auch das Abkommen deblockiert und vom Rat am 19. Juli 2004 genehmigt. Damit ist das Zustimmungsverfahren seitens Europol abgeschlossen. Nicht notwendig ist eine Genehmigung des Abkommens durch die Mitgliedstaaten der EU, da Europol über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und damit selbstständig ratifizieren kann.

1.3.2 Zustimmung der Schweiz

Der Bundesrat stimmte dem Abkommen in seiner Sitzung vom 10. April 2002 zu. Auf ein Vernehmlassungsverfahren wurde verzichtet: Zum einen wurden die Kantone frühzeitig in die einzelnen Verfahrensstadien einbezogen und konnten sich über ihre Vertreter zum Abkommen und zur Botschaft äussern. Zum andern ist das Abkommen kein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne von Artikel 147 BV.

1.3.3 Unterzeichnung des Abkommens

Am 24. September 2004 wurde das Abkommen von Jean-Luc Vez, Direktor des Bundesamts für Polizei (fedpol) und Mariano Simancas, dem geschäftsführenden Direktor von Europol, in Bern unterzeichnet. Gleichzeitig mit dem Abkommen unterzeichneten die Parteien eine Absichtserklärung zur Mandatserweiterung und Änderung der Klassifizierungsvorschriften.

1.4 Absichtserklärung zur Mandatserweiterung und Änderung der Klassifizierungsvorschriften

Seit Aushandlung des Abkommens im Jahr 2001 hat sich Europol weiterentwickelt: Der Mandatsbereich wurde per 1. Januar 2002 von acht auf 25 Delikte erweitert und das Klassifizierungssystem per 1. Juli 2003 geändert. Das vorliegende Abkommen entspricht daher nicht mehr vollumfänglich den aktuellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit.

Die Mandatserweiterung war im Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen bereits absehbar. Im Abkommen wurde daher eine Evolutivklausel eingefügt, welche diese Möglichkeit vorsieht (Art. 3 Abs. 3). Bei der Änderung des Klassifizierungssystems geht es um eine rein technische Modifikation, indem die Äquivalenztabelle mit der Schweiz entsprechend anzupassen ist.

Seit dem 1. Januar 2002 ist Europol zusätzlich für die folgenden, im vorliegenden Abkommen nicht enthaltenen Deliktsbereiche zuständig:

- vorsätzliche Tötung und schwere Körperverletzung;
- illegaler Handel mit Organen und menschlichen Geweben;
- Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme;
- Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;
- organisierter Diebstahl;
- illegaler Handel mit Kulturgütern, einschliesslich Antiquitäten und Kunstgegenständen;
- Betrugsdelikte;
- Erpressung und Schutzgelderpressung;
- Nachahmung und Produktpiraterie;
- Fälschung von amtlichen Dokumenten und Handel damit;
- Computerkriminalität;
- Korruption;
- illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen;
- illegaler Handel mit bedrohten Tierarten;
- illegaler Handel mit bedrohten Pflanzen- und Baumarten;
- Umweltkriminalität;
- illegaler Handel mit Hormonen und Wachstumsförderern.

2.1.3 Grundrechtseingriff

Die Bearbeitung personenbezogener Daten ist ein Eingriff in die grundrechtlich geschützte Privatsphäre (vgl. Art. 13 BV und Art. 8 EMRK). Grundsätzlich müssen schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten im Gesetz selbst enthalten sein (Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV). Ausgenommen hiervon sind nur Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr (Art. 36 Abs. 1 dritter Satz BV). Die Titel V und VI des Abkommens sowie die vorgesehene Ergänzung des Strafgesetzbuches durch Artikel 351^{novies} bezwecken u.a. das verfassungsrechtliche Gesetzserfordernis zu erfüllen. Hierzu regeln sie ausführlich die Einzelheiten des Informationsaustauschs sowie die Rechte der Individuen.

2.1.4 Vorbehalt des nationalen Rechts

Nach Artikel 7 Absatz 4 des Abkommens stellt die Schweiz Europol nur «Informationen zur Verfügung, die in Übereinstimmung mit ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften eingeholt, gespeichert und übermittelt worden sind». Damit steht der Datenaustausch mit Europol unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts. Das Abkommen ändert die innerstaatlichen Regeln zur Datenbearbeitung nicht; es schafft die Grundlage für den Informationsaustausch mit Europol im Rahmen der bestehenden nationalen Vorschriften.

2.1.5 Gleichwertiger Datenschutz

Artikel 6 DSGVO lautet: «Personendaten dürfen nicht ins Ausland bekanntgegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil ein Datenschutz fehlt, der dem schweizerischen gleichwertig ist.» Es stellt sich somit die Frage, ob die Datenschutzvorschriften von Europol mit denjenigen der Schweiz gleichwertig sind. Die Frage ist zu bejahen: Der Datenschutz von Europol ist in der Konvention umfassend und präzise geregelt (vgl. Art. 13–25). Europol beachtet bei der Bearbeitung personenbezogener Daten die Grundsätze des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 über die automatisierte Bearbeitung von Personendaten sowie die Empfehlung Nr. R(87) 15 des Ministerkomitees des Europarates vom 17. September 1987 (vgl. Art. 14 Abs. 3 Konvention). Diesen Standard verlangt die Konvention auch von sämtlichen Mitgliedstaaten (vgl. Art. 14 Abs. 1 Konvention). Darüber hinaus verfügt Europol über eine unabhängige Kontrollbehörde, den Joint Supervisory Body, der die Funktion eines Datenschutzbeauftragten übernimmt. Insgesamt verfügt Europol über einen hohen Datenschutzstandard.

Seitens der Schweiz erfüllt der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte (EDSB) seine Aufgabe als nationale Kontrollinstanz für das vorliegende Abkommen nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über den Datenschutz.

2.1.6 Besonders schützenswerte Personendaten

Das DSG schreibt vor, dass Personendaten durch Bundesorgane nur bearbeitet werden dürfen, wenn dafür Rechtsgrundlagen im Sinne von Artikel 17 DSG bestehen. Nach Artikel 17 Absatz 2 DSG dürfen besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile nur bearbeitet werden, wenn ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht oder wenn eine der gesetzlich festgeschriebenen Ausnahmen von Artikel 17 Absatz 2 Buchstaben a–c DSG vorliegt.

Im Rahmen der Kooperation mit Europol ist es mitunter unentbehrlich, besonders schützenswerte Personendaten zu übermitteln. Als Beispiel seien Daten über strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen genannt, die gemäss Artikel 3 Buchstabe c Ziffer 4 DSG als besonders schützenswerte Personendaten gelten. In einem laufenden Ermittlungsverfahren ist es geradezu unabdingbar, dass eine Polizeibehörde Kenntnis von vorbestehenden Verurteilungen einer Person hat.

Vor diesem Hintergrund ist die schweizerische Gesetzgebung mit einer Bestimmung zu ergänzen, welche die Weitergabe besonders schützenswerter Personendaten an Europol erlaubt (siehe Ziff. 4.1).

2.1.7 Rechtsweg

Durch das Abkommen entsteht innerstaatlich kein neuer Rechtsweg für die Geltendmachung datenschutzrechtlicher Ansprüche; es gelten die bisherigen Regeln. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit Europol können sowohl Personendaten aus hängigen Strafverfahren als auch ausserhalb von Strafverfahren ausgetauscht werden. Die Personendaten können dabei aus verschiedenen Quellen beschafft werden. Im Vordergrund werden die fedpol zur Verfügung stehenden Informationssysteme wie das JANUS und das ISIS stehen. Ausserhalb eines hängigen Strafverfahrens richten sich die datenschutzrechtlichen Ansprüche der betroffenen Person wie das Auskunftsrecht, das Berichtigungsrecht, das Recht auf Vernichtung oder Löschung nach den spezialgesetzlichen Bestimmungen der entsprechenden Informationsquellen (z.B. für JANUS Art. 14 ZentG, der aber das spezielle indirekte Auskunftsrecht regelt, in dem kein Rechtsmittelweg vorgesehen ist). Diese Bestimmungen werden mangels abschliessender spezialgesetzlicher Regelung ergänzt durch die allgemeinen Bestimmungen der Artikel 8 und 25 DSG. Artikel 25 Absatz 5 DSG sieht vor, dass gegen Verfügungen des verantwortlichen Bundesorgans Beschwerde bei der Eidgenössischen Datenschutzkommission erhoben werden kann. Bezüglich Personendaten, die im Rahmen eines hängigen Strafverfahrens beschafft und an Europol weitergeleitet worden sind, bleiben die strafprozessrechtlichen Bestimmungen vorbehalten (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG, Art. 102^{bis} BStP oder kantonale Strafprozessordnungen).

2.1.8 Verbindungsbeamte

Verbindungsbeamte (im schweizerischen Sprachgebrauch auch *Policeiattachés* genannt) erfüllen eine wichtige Funktion bei der zielgerichteten Beschaffung und Übermittlung von Informationen in Fällen von grenzüberschreitendem Interesse. Sie beraten die entsendenden Strafverfolgungsbehörden und vertreten deren Interessen.

Ausserdem agieren sie als Dreh- und Angelpunkt bei der Koordination internationaler Polizeioperationen.

Die Schweiz hat gegenwärtig an folgenden Orten Verbindungsbeamte stationiert: Wiesbaden, Washington (2), Prag, Rom und Bangkok. Hinzu kommt ein Polizeiattaché beim Interpol-Generalsekretariat in Lyon.

Im Rahmen des Abkommens mit Europol erfolgt der Informationsaustausch einzel-fallweise, ohne Online-Zugang zu den Informationssystemen des Vertragspartners. Von daher ist die Stationierung eines oder mehrerer Verbindungsbeamten bei Europol eine wichtige Voraussetzung für die wirksame und effiziente Zusammenarbeit. Das Abkommen schafft die Grundlage für die gegenseitige Stationierung (vgl. Art. 14 und 15 i.V.m. Anhang III des Abkommens). Es entbindet die Schweiz indes nicht, mit den Niederlanden, als Sitzstaat von Europol, ein Zusatzabkommen über die Privilegien und Immunitäten der bei Europol stationierten Schweizer Verbindungsbeamten zu schliessen. Die Kompetenz zum Abschluss des erwähnten Abkommens liegt beim Bundesrat, der sie an das EJPD delegiert hat (vgl. Art. 5 Abs. 3 ZentG i.V.m. Art. 8 Abs. 4 der Verordnung vom 30. Nov. 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei, SR 360.1).

2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.2.1 Präambel

Die Prämbel verweist auf drei wichtige Etappen, die das Abkommen bei der EU bzw. bei Europol durchlaufen hat:

- Mit Beschluss vom 27. März 2000 ermächtigte der Rat der EU den Direktor von Europol, mit einer Reihe von Drittstaaten und Nicht-EU-Stellen Verhandlungen aufzunehmen (vgl. ABl. C 106 vom 13.4.2000, S. 1). Unter den im Beschluss aufgelisteten Staaten figuriert auch die Schweiz.
- Nach Artikel 1 Absatz 5 desselben Beschlusses wird der Direktor von Europol verpflichtet, einen Bericht vorzulegen, wonach es für die Aufnahme von Kooperationsverhandlungen mit der Schweiz, die den Austausch personenbezogener Daten vorsehen, keine Hindernisse gibt. Am 8. März 2001 legte Europol den erforderlichen Bericht vor und stellte darin fest, dass der schweizerische Datenschutzstandard als voll und ganz mit dem der Mitgliedstaaten der EU vergleichbar zu betrachten ist. Gestützt auf den erwähnten Bericht ermächtigte der Rat der Justiz- und Innenminister den Direktor von Europol am 28. Mai 2001 zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz über den Austausch personenbezogener Daten.
- Am 19. Juli 2004 genehmigte der Rat der EU das vorliegende Abkommen.

2.2.2 Titel I: Begriffsbestimmung

Art. 1

Artikel 1 definiert verschiedene im Rahmen des Abkommens verwendete Begriffe. *Buchstabe a* verweist für den Begriff «Übereinkommen» auf die Konvention vom 26. Juli 1995. *Buchstabe b* definiert «personenbezogene Daten» als alle Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen. Ausserhalb der Begriffsdefinition liegen somit juristische Personen. Die Bestimmung präzisiert weiter, dass eine «bestimmbare Person» direkt oder indirekt identifizierbar sein muss, mithin durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu spezifischen Elementen ihrer Identität. Dazu gehören namentlich physische (z.B. Körpergrösse), physiologische (z.B. Organtransplantation), psychische (z.B. Depression), wirtschaftliche (z.B. Beruf), kulturelle (z.B. Muttersprache) oder soziale (z.B. Zivilstand) Elemente. Als Kennnummer dient in der Schweiz z.B. die AHV-Nummer. *Buchstabe c* definiert den Ausdruck «Bearbeitung». Die Definition stimmt inhaltlich im Wesentlichen mit der Begriffsbestimmung von Artikel 3 Buchstabe e DSG überein. *Bst. d* präzisiert, dass sich der Ausdruck «Informationen» sowohl auf personenbezogene wie auf nicht personenbezogene Daten bezieht.

2.2.3 Titel II: Zweck des Abkommens

Art. 2

Gemäss *Artikel 2* bezweckt das Abkommen die verstärkte Zusammenarbeit der EU-Staaten mit der Schweiz bei der Bekämpfung schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität.

Artikel 2 begrenzt zudem die Zusammenarbeit auf die in Artikel 3 genannten Deliktskategorien, wobei der Austausch strategischer und operativer Informationen im Vordergrund steht. Schliesslich verfolgt Artikel 2 das Ziel regelmässiger Kontakte zwischen Europol und der Schweiz auf allen Ebenen. Letzteres will heissen, dass – je nach Bedürfnis – Beziehungen sowohl auf leitender wie auf sachbearbeitender Stufe geknüpft und unterhalten werden sollen.

2.2.4 Titel III: Anwendungsbereich

Art. 3 Erfasste Kriminalitätsbereiche

Artikel 3 Absatz 1 benennt die Deliktskategorien, die vom Abkommen erfasst werden. *Artikel 3 Absatz 4* verweist zudem für die Definition der angeführten Deliktskategorien auf *Anhang I* des Abkommens. Gemäss den erwähnten Normen i.V.m. Anhang I erstreckt sich die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Europol auf die Bekämpfung:

- *des illegalen Drogenhandels*. Anhang I verweist auf Artikel 3 Absatz 1 des UN-Übereinkommens vom 20. Dezember 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen. Die angeführte Bestimmung des UN-Übereinkommens definiert bloss den internationalen Begriff

des illegalen Drogenhandels, er schreibt der Schweiz indes nicht vor, was im Einzelfall gesetzlich darunter fällt. Das ist namentlich in Bezug auf eine allfällige Revision des BetrG (SR 812.121) von Bedeutung, da allein durch den Verweis des Abkommens auf die UN-Konvention keine spezifische Strafbarkeit begründet wird.

- *des illegalen Handels mit nuklearen und radioaktiven Substanzen.* Zur Begriffsbestimmung der Deliktskategorie verweist Anhang I gleich auf zwei internationale Vereinbarungen: auf Artikel 7 Absatz 1 des am 3. März 1980 in Wien abgeschlossenen Übereinkommens über den physischen Schutz von Kernmaterial (SR 0.732.031) sowie auf Artikel 197 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) und die dazu gehörige Richtlinie.
- *des Menschen Schmuggels.* Für den Menschen schmuggel (Schlepperwesen) haben die Vertragsparteien in Anhang I eine entsprechende Definition verankert. Danach fallen hierunter jene Aktionen, die vorsätzlich und zu Erwerbszwecken durchgeführt werden, um die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz, den Aufenthalt oder die Arbeitsaufnahme dort entgegen den in den jeweiligen Hoheitsgebieten geltenden Vorschriften und Bedingungen zu erleichtern.
- *des Menschenhandels.* Für den Menschenhandel fehlt ein Verweis auf ein internationales Übereinkommen. Europol und die Schweiz haben daher eine Begriffsbestimmung festgelegt, die sich im Wesentlichen auf die entsprechende Definition der EU stützt. Danach umfasst der Menschenhandel die tatsächliche und rechtswidrige Unterwerfung einer Person unter den Willen anderer Personen mittels Gewalt, Drohung oder Täuschung oder unter Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses insbesondere mit folgendem Motiv: Ausbeutung der Prostitution, Ausbeutung von Minderjährigen, sexuelle Gewalt gegenüber Minderjährigen oder Handel im Zusammenhang mit Kindesaussetzung. Der Ausdruck «insbesondere» deutet an, dass die Aufzählung der genannten Motive nicht abschliessend ist. Damit ist eine Bekämpfung weiterer Formen des Menschenhandels möglich, z.B. des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung.
- *der Motorfahrzeugkriminalität.* Die Motorfahrzeugkriminalität umfasst gemäss Anhang I den Diebstahl, die Verschiebung oder die Hehlerei von Fahrzeugen sowie deren Einzelteile.
- *des Terrorismus.* Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses hat weder auf europäischer Ebene noch in der Schweiz eine einheitliche und allgemein anerkannte Definition des Terrorismus vorgelegen. Aus diesem Grund lassen Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f bzw. Anhang I den Begriff des Terrorismus offen. Die Begriffsbestimmung obliegt damit einzig der Schweiz bzw. Europol und deren Mitgliedstaaten. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f schränkt indes den Anwendungsbereich des Abkommens im Zusammenhang mit Terrorismus auf jene Straftaten ein, die gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit sowie gegen Eigentum begangen wurden oder begangen werden könnten. An dieser gegenseitigen Vereinbarung des erfassten Kriminalitätsbereichs hat sich aus Schweizer Sicht seit Vertragsabschluss nichts geändert, obwohl die EU seit dem 7. Dezember 2001 den Terrorismus einheitlich definiert.

- *der Geldfälschung und der Fälschung von Zahlungsmitteln*. Als Zahlungsmittel gelten insbesondere Kreditkarten, Geldkarten und Schecks. Für die Legaldefinition der Fälschung verweist Anhang I auf Artikel 3 des am 20. April 1929 in Genf abgeschlossenen internationalen Abkommens zur Bekämpfung der Falschmünzerei (*SR 0.311.51*).
- *der Geldwäscherei*, sofern diese mit den oben genannten Kriminalitätsformen bzw. deren spezifischen Ausprägungen zusammenhängt. Unter spezifischen Ausprägungen sind die Erscheinungsformen zu verstehen, unter denen die erwähnten Delikte auftreten.

Artikel 3 Absatz 2 erklärt, was Artikel 3 Absatz 1 letzter Satz offen lässt: Damit in Zusammenhang stehende Straftaten sind solche, die der Vorbereitung, Erleichterung, Vollendung oder Verdunkelung der Straftaten dienen, die vom Abkommen erfasst sind.

Artikel 3 Absatz 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass sich Europol weiterentwickelt (siehe Ziff. 1.4). Die Bestimmung enthält eine Evolutivklausel. Diese erlaubt Europol, der Schweiz einen schriftlichen Vorschlag zu unterbreiten, den Anwendungsbereich des Abkommens auf weitere Deliktskategorien auszudehnen. In der Folge kann die Schweiz mittels schriftlicher Erklärung ihr Einverständnis zur erwähnten Mandatserweiterung geben. Auch wenn die Bestimmung von «ausweiten» spricht, ist davon auszugehen, dass auch eine Einschränkung der Kooperation im Prinzip möglich ist. Im Zusammenhang mit der Mandatserweiterung verpflichtet sich Europol, die Schweiz über alle damit zusammenhängenden Fragen zu informieren. Das beinhaltet z.B. eine Begriffsbestimmung der neu zu bearbeitenden Delikte, falls entsprechende Definitionen existieren.

Die Evolutivklausel nach Artikel 3 Absatz 3 bezieht sich ausschliesslich auf die Mandatserweiterung, ist demnach *lex specialis* zu Artikel 19, der sich in allgemeiner Weise mit der Abkommensänderung befasst. Die Evolutivklausel ermöglicht ein vereinfachtes Verfahren bei der Ausweitung der gegenseitigen Zusammenarbeit. Namentlich braucht es keine unmittelbaren Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien; es genügt ein Briefwechsel. Zudem kann die Mandatserweiterung in einem Anhang geregelt werden.

Zum innerstaatlichen Verfahren hinsichtlich der Mandatserweiterung äussert sich Artikel 3 Absatz 3 nicht. Der Bundesrat beantragt, die Kompetenz für die Erweiterung des Mandats an ihn zu delegieren (siehe Ziff. 4.2).

Art. 4 Bereiche der Zusammenarbeit

Grundsätzlich ist Europol zu einer Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen der Konvention bereit. Der Verweis auf die Konvention unterstreicht, dass Europol nur tätig werden kann, wenn «tatsächliche Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur vorliegen» und «zwei oder mehr Mitgliedstaaten in einer Weise betroffen sind, die aufgrund des Umfangs, der Bedeutung und der Folgen der strafbaren Handlungen ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten erfordern» (vgl. Art. 2 Abs. 1 Konvention). *Artikel 4* des Abkommens betont zusätzlich, dass sich die Zusammenarbeit vornehmlich auf den Informationsaustausch erstreckt. Dieser umfasst:

- *die Übermittlung operativer Informationen*. Darunter sind fallbezogene Hinweise im Rahmen konkreter Ermittlungen (inkl. Vorermittlungen) zu verste-

hen, die sich z.B. auf individuelle Delinquenten, Netzwerke organisierter Gruppierungen sowie spezifische Modi operandi beziehen. Entsprechend richten sich die Informationen vornehmlich an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf die Unterstützung konkreter Ermittlungen;

- *den Austausch von Spezialkenntnissen.* Europol zieht ebenso wie die Schweiz bei Bedarf Experten mit einem ausgewiesenen Fachwissen oder speziellen Kenntnissen hinzu (z.B. Computerfachleute oder Dialektexperten). Durch den Hinweis auf den möglichen Austausch von Spezialkenntnissen wird auch die gegenseitige Unterstützung mit den erwähnten Fachleuten möglich;
- *der Austausch strategischer Erkenntnisse.* Diese untersuchen aktuelle Trends, Änderungen im kriminellen Umfeld sowie Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Gleichzeitig bewerten sie die Entwicklung von Gefahrenabwehrmassnahmen und folgern daraus notwendige Änderungen in der Politik oder Gesetzgebung. Damit orientieren sich strategische Erkenntnisse an den langfristigen Zielen der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und richten sich namentlich an Entscheidungsträger, um die Planung und Ressourcenzuweisung zu unterstützen.
- *die Übermittlung von Gesamtberichten über den Stand der Arbeit.* Darunter fallen vor allem Lageberichte zu bestimmten Schwerpunktthemen. Diese können funktional (z.B. Terrorismus) oder geografisch (z.B. Osteuropa) ausgerichtet sein;
- *den Austausch von Ermittlungsmethoden;*
- *die Information über Methoden zur Verbrechenverhütung.*

Zusätzlich zum erwähnten Informationsaustausch erstreckt sich die Zusammenarbeit gemäss Artikel 4 auch auf die gegenseitige Teilnahme an Ausbildungsaktivitäten. Im Vordergrund stehen dabei Ausbildungsseminare sowie Konferenzen zu spezifischen Themen, die von der Schweiz bzw. von Europol angeboten werden.

Schliesslich umfasst Artikel 4 die Beratung und Unterstützung bei individuellen Ermittlungen. Die Norm enthält bloss eine entsprechende Ermächtigung, jedoch keine Verpflichtung. Im Rahmen der Unterstützung bei individuellen Ermittlungen geht es darum, dass die Schweiz und Europol zusammen Schritte zur Aufklärung eines bestimmten Falles unternehmen können. Die Kooperation kann z.B. beinhalten, dass gemeinsame Ermittlungsteams agieren. Des Weiteren ist vorgesehen, dass bei polizeilichen Operationen Europol länderübergreifende Koordinationsaufgaben wahrnimmt, an denen auch die Schweiz partizipieren kann. Operative Polizeimassnahmen auf Schweizer Staatsgebiet sind indes stets durch Schweizer Bedienstete wahrzunehmen. Insofern reicht das Abkommen weniger weit als die Polizeikooperationsverträge mit Deutschland, Österreich und Liechtenstein, die grenzüberschreitende Polizeimassnahmen vorsehen (vgl. z.B. Art. 14 ff. schweizerisch-deutscher Polizeivertrag, SR 0.360.136.1).

2.2.5 Titel IV: Allgemeine Verfahren

Der IV. Titel des Abkommens beschäftigt sich vornehmlich mit den schweizerischen Behörden, die durch die künftige Kooperation betroffen sind.

Art. 5 Nationale Kontaktstelle

Artikel 5 Absatz 1 des Abkommens benennt das Bundesamt für Polizei (fedpol) als nationale Kontaktstelle zwischen Europol und anderen zuständigen Behörden in der Schweiz. Letzere umfassen die betroffenen Bundesämter und die zuständigen kantonalen Behörden. Die Aufgabe der nationalen Kontaktstelle besteht darin, den Informationsfluss zwischen Europol und den zuständigen schweizerischen Behörden zu unterhalten sowie die Rechtmässigkeit des Datenaustauschs zu gewährleisten. Die Bezeichnung fedpols als einzige Verbindungsstelle stellt sicher, dass der Informationsfluss von Europol in die Schweiz und umgekehrt an einer einzigen Stelle kanalisiert, erfasst und damit überprüft werden kann. Das Verhältnis von fedpol zu sonstigen eidgenössischen sowie zu den kantonalen Behörden richtet sich nach Schweizer Recht.

Bei Bedarf, mindestens jedoch einmal jährlich, treffen sich gemäss *Artikel 5 Absatz 2* hochrangige Vertreter von Europol und den schweizerischen Polizeibehörden. Unter hochrangigen Vertretern sind die Amtsdirektoren bzw. ihre Direktunterstellten zu verstehen. Der Hinweis auf die schweizerischen Polizeibehörden unterstreicht zudem, dass innerstaatlich nicht bloss die Organe des Bundes angesprochen sind, sondern auch jene der Kantone. Gegenstand der Treffen können einerseits Fragen im Zusammenhang mit der Auslegung oder Fortentwicklung des Abkommens sein. Andererseits kann es auch darum gehen, generelle Fragen der Zusammenarbeit zu erörtern.

Wie die Schweiz haben auch sämtliche Europol-Mitgliedsstaaten eine nationale Kontaktstelle für die Zusammenarbeit mit Europol bezeichnet. Deren Leiter treffen sich regelmässig zu gemeinsamen Sitzungen. Mitunter wird auch die Schweiz an den erwähnten Sitzungen teilnehmen können.

Art. 6 Zuständige Behörden

Artikel 6 Absatz 1 ermächtigt die Schweiz, diejenigen Behörden zu bezeichnen, die innerstaatlich für die Verhütung und Bekämpfung der im Abkommen genannten Straftaten zuständig sind. Hierfür verweist Artikel 6 Absatz 1 auf *Anhang II* des Abkommens. Dieser Anhang bezeichnet damit auch jene Behörden, denen im Rahmen ihrer Zuständigkeit durch fedpol Informationen übermittelt werden können. Der zweite Satz von Artikel 6 Absatz 1 verpflichtet die Schweiz, Europol jegliche Änderungen der in Anhang II aufgeführten Behörden innert drei Monaten bekannt zu geben. Die Frist der Bekanntgabe läuft ab dem Zeitpunkt, da die revidierte Liste wirksam ist. Ausserdem ermächtigt Artikel 6 Absatz 1 die Schweiz, weiteren als den in Anhang II genannten Behörden Informationen zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall muss Europol darüber informiert werden. Es handelt sich dabei um Behörden, die nicht grundsätzlich für die Verhütung und Bekämpfung von Straftaten zuständig sind, aber in einem Einzelfall in die entsprechenden Ermittlungen einbezogen werden müssen.

Artikel 6 Absatz 2 verpflichtet die Schweiz, Europol sämtliche Informationen in Bezug auf die interne Organisation, die Aufgaben und die Datenschutzvorkehrungen der in Anhang II genannten Behörden zur Verfügung zu stellen.

2.2.6

Titel V: Informationsaustausch

Art. 7 Allgemeine Vorschriften

Artikel 7 Absatz 1 bindet den Informationsaustausch an die Zwecke und Vorschriften des Abkommens. Der Informationsaustausch dient also ausschliesslich der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität.

Artikel 7 Absatz 2 bestimmt als Datenübermittler und -empfänger je die Schweiz bzw. Europol. Ein direkter Informationsaustausch zwischen der Schweiz und einem Europol-Mitgliedstaat ist damit ebenso ausgeschlossen wie der Direktkontakt zwischen Europol und einer andern eidgenössischen oder einer kantonalen Behörde. Davon nicht berührt bleiben freilich sonstige internationale Vereinbarungen wie namentlich die Zusammenarbeit über bilaterale Verträge oder Interpol, die einen solchen direkten Informationsaustausch vorsehen können. Artikel 7 Absatz 2 verpflichtet fedpol zur Sicherstellung eines 24-Stunden-Betriebes, der schon jetzt gewährleistet ist. Gleichzeitig verlangt die Vorschrift eine direkte Verbindung zwischen fedpol und den in Anhang II aufgelisteten Behörden. Unter direkter Verbindung ist mindestens eine Telefonlinie zu verstehen. Darüber hinaus sind auch ein Faxanschluss sowie eine E-mail-Verbindung angebracht.

Artikel 7 Absatz 3 versichert der Schweiz, dass die ihr übermittelten Daten den Vorschriften der Konvention und deren Ausführungsbestimmungen entsprechen. Der Hinweis bezieht sich namentlich auf die Artikel 6–25 der Konvention, die ausführliche Datenschutzbestimmungen enthalten.

Der erste Satz von *Artikel 7 Absatz 4* ist gleichsam die reziproke Vorschrift zu Absatz 3. Die Schweiz verpflichtet sich, Europol nur Informationen zu übermitteln, die den innerstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechen. Der Datenaustausch mit Europol steht damit unter dem Vorbehalt des schweizerischen Rechts. Der zweite Satz von Absatz 4 ist an sich eine Selbstverständlichkeit: Europol unterliegt Artikel 4 Absatz 4 des Rechtsaktes des Rates vom 3. November 1998 über die Entgegennahme der von Dritten gelieferten Informationen (ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 17). Der Rechtsakt besagt, dass Europol keine Informationen speichern darf, wenn «offenkundig ist, dass sie von einem Drittstaat unter offensichtlicher Verletzung der Menschenrechte erhoben wurden».

Artikel 7 Absatz 5 verbietet das Recht jeder Person auf Auskunft oder Überprüfung der über sie bekannt gegebenen Daten. Das Recht auf Auskunft ist passiv zu verstehen, d.h. es ist der ersuchenden Person mitzuteilen, welche Daten übermittelt wurden. Das Recht auf Überprüfung ist aktiv gemeint, d.h. dass die Person einen Kontrollanspruch hat in Bezug auf die übermittelten Daten. Inhalt und Verfahren des Auskunfts- und Überprüfungsrechts richten sich in der Schweiz nach den schweizerischen Datenschutzvorschriften sowie den einschlägigen Spezialgesetzen (insbesondere Art. 14 ZentG, Art. 18 BWIS).

Art. 8 Übermittlung von Informationen durch die Schweiz

Grundsätzlich gilt, dass sich die Schweiz durch das Abkommen nicht zur Informationsweitergabe verpflichtet, sondern daraus nur eine entsprechende Ermächtigung fliesst. Dies im Unterschied zu den Europol-Mitgliedstaaten, die grundsätzlich

verpflichtet sind, Europol Informationen zu liefern (vgl. Art. 4 Abs. 4 Ziff. 1 Konvention).

Die Schweiz erhält durch das Abkommen keinen direkten Online-Zugriff auf das EIS bzw. die Analysedateien. Der Informationsaustausch erfolgt durch einzelfallweisen Austausch von Informationen zwischen Europol und fedpol. Im Vordergrund steht dabei der Datentransfer über die in Den Haag stationierten Verbindungsbeamten. Diese bearbeiten die entsprechenden Informationen bzw. leiten sie an die zuständige Stelle weiter. Durch die indirekte Information besteht eine zusätzliche Kontrolle beim Austausch von Daten.

Artikel 7 Absatz 1 verlangt, dass jede Datenübermittlung zweckgebunden ist. Entsprechend verpflichtet *Artikel 8 Absatz 1* die Schweiz, Europol über den Zweck der Datenübermittlung zu informieren. Die Information erfolgt spätestens im Zeitpunkt der Datenübermittlung. Gleichzeitig informiert die Schweiz Europol über jegliche Beschränkungen hinsichtlich der Verwendung, Löschung oder Vernichtung der Daten. Die Beschränkung kann z.B. darin liegen, dass die Schweiz die Datenübermittlung an Europol und dessen Mitgliedstaaten erlaubt, indes eine Weitergabe der Daten an Drittstaaten oder internationale Organisationen nicht zulässt. Schliesslich erlaubt Artikel 8 Absatz 1 der Schweiz, Zugriffsbeschränkungen erst nach der Informationsübermittlung zu erlassen. Dies kann namentlich dann von Bedeutung sein, wenn sich auf Grund zusätzlicher Informationen eine solche Notwendigkeit erst nachträglich heraus stellt.

Artikel 8 Absatz 2 verpflichtet Europol, die Schweiz unverzüglich bzw. spätestens innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der von der Schweiz übermittelten Daten über deren Aufnahme in die Europol-Dateien zu unterrichten. Im Regelfall erfolgt die Mitteilung unverzüglich nach der Bekanntgabe der Informationen durch die Schweiz. In Ausnahmefällen wird Europol indes eine Frist von bis zu sechs Monaten zugestanden, weil beispielsweise die von der Schweiz gelieferten Informationen vertieft Abklärungen bedürfen. Artikel 8 Absatz 2 hält auch fest, dass sämtliche von der Schweiz gelieferten Informationen nur zu dem Zweck gespeichert werden, für den sie übermittelt wurden. Sollte Europol beschliessen, die Informationen nicht in die Dateien aufzunehmen, wird die Schweiz hierüber raschmöglichst unterrichtet. Der Grund für die Nichtaufnahme könnte namentlich darin liegen, dass Europol auf Grund eigener Informationen die Richtigkeit der Schweizer Informationen bezweifelt. In diesem Fall gibt der Europol-Entscheid der Schweiz Gelegenheit, ihre eigenen Informationen kritisch zu überprüfen. Falls Europol die Schweizer Informationen nicht mehr benötigt bzw. innerhalb von sechs Monaten keinen Aufnahme-Entscheid gefällt hat, müssen die Informationen gelöscht, vernichtet oder zurückgegeben werden. Der Unterschied zwischen Löschen und Vbesteht darin, dass sich Ersteres auf elektronische, Letzteres auf schriftliche Dokumente bezieht.

Gestützt auf *Artikel 8 Absatz 3* übernimmt Europol die Verantwortung dafür, dass bis zum Entscheid über die Aufnahme von Schweizer Informationen in eine Europol-Datei, nur ein ordnungsgemäss befugter Europol-Bediensteter Zugriff auf die personenbezogenen Daten erhält. Damit wird von vornherein ausgeschlossen, dass nationale Verbindungsbeamte vorgängigen Zugriff auf die Informationen erhalten. Sollte Europol nach Prüfung der Informationen annehmen, diese seien ungenau oder überholt, so wird die Schweiz hievon unterrichtet. Darauf prüft die Schweiz die Informationen und übermittelt Europol das Ergebnis der Prüfung. Diese Regelung ermöglicht es der Schweiz, ihre eigenen Informationen durch Europol zu überprüfen und allenfalls zu korrigieren.

Art. 9 Übermittlung von personenbezogenen Daten durch Europol

In Bezug auf die von Europol bekannt gegebenen Informationen unterscheidet *Artikel 9 Absatz 1* zwischen Informationen, die gestützt auf eine Anfrage seitens der Schweiz übermittelt werden, und Informationen, die Europol der Schweiz unaufgefordert mitteilt. Im erstgenannten Fall darf die Schweiz die Informationen nur zum in ihrer Anfrage genannten Zweck verwenden. Für den zweiten Fall wird Europol aufgefordert, der Schweiz den Mitteilungszweck und eine allfällige Verwendungsbeschränkung bekannt zu geben. Zeitlich soll Europol die Angaben vor oder zusammen mit der Übermittlung machen. Ebenso wie Artikel 8 Absatz 1 erlaubt auch die vorliegende Bestimmung eine nachträgliche Zugriffsbeschränkung, falls eine solche notwendig werden sollte. Europol sieht für die Datenbearbeitung Richtlinien, so genannte «Handling Codes», vor. Danach werden Informationen mit einem dieser «Handling Codes» ausgestattet, falls sie besonderen Beschränkungen unterliegen sollen. Beschränkungen bestehen z.B. darin, dass die Informationen einer Beweisbeschränkung in einem juristischen Verfahren unterliegen oder der Datenübermittler konsultiert werden muss, bevor die Informationen weiter verwendet werden können.

Artikel 9 Absatz 2 verpflichtet die Schweiz zur Einhaltung bestimmter Bedingungen hinsichtlich der von Europol übermittelten Informationen. Hervorzuheben ist dabei *Buchstabe b*, der es der Schweiz untersagt, Europol-Informationen an Drittstaaten bzw. Drittstellen weiterzugeben. Innerstaatlich ist eine Weitergabe von Informationen an die in Artikel 6 i.V.m. Anhang II genannten Behörden selbstverständlich möglich, wobei gemäss *Buchstabe d* für diese Weitergabe dieselben Bedingungen gelten wie für die ursprüngliche Übermittlung. Einer besonderen Erläuterung bedarf *Buchstabe i*. Die Bestimmung wiederholt zunächst die Zweckgebundenheit der Datenübermittlung, relativiert die Bedingung indes im zweiten Teilsatz: Sie gilt nicht für die Mitteilung von Daten, die für Ermittlungen durch Europol benötigt werden. In diesem Fall geht der Datenübermittlung eine Anfrage von Europol voraus. Der Zweck ergibt sich somit direkt aus der Anfrage.

Gestützt auf *Artikel 9 Absatz 3* verpflichtet sich die Schweiz, technische und organisatorische Massnahmen zum Schutz der Europol-Informationen vorzunehmen. Die Massnahmen müssen einen gleichwertigen Geheimhaltungsgrad gewährleisten, wie er sich aus Artikel 25 der Konvention ergibt. Dabei geht es insbesondere um Massnahmen, die Unbefugte vom Datenzugang abhalten sollen.

Artikel 9 Absatz 4 verweist auf Artikel 6 des Europarat-Übereinkommens vom 28. Januar 1981. Danach dürfen personenbezogene Daten, die Hinweise auf die rassische Herkunft, die politische Anschauung, religiöse oder andere Überzeugungen sowie die Gesundheit oder das Sexualleben nur in unbedingt erforderlichen Fällen und nur zusätzlich zu andern Daten geliefert werden. Die Schweiz hat das erwähnte Übereinkommen ratifiziert, sich somit bereits früher im erwähnten Sinn verpflichtet.

Europol prüft vor Abschluss eines Kooperationsabkommens mit Drittstaaten und Drittstellen, ob diese genügend Gewähr für einen angemessenen Datenschutzstandard bieten. Die Schweiz erfüllt den von Europol geforderten Datenschutzstandard ohne weiteres. *Artikel 9 Absatz 5* bezieht sich auf den Fall, dass sich der Standard nachträglich verändert und nicht mehr den Anforderungen von Europol entspricht. In diesem Fall behält sich Europol das Recht vor, keine personenbezogenen Daten mehr zu übermitteln.

Gemäss *Artikel 9 Absatz 6* wird fedpol unverzüglich informiert, wenn Europol-Informationen ungenau oder überholt sind bzw. nicht hätten übermittelt werden dürfen. Fedpol verpflichtet sich gegenüber Europol, die Berichtigung oder Löschung der Daten zu bestätigen.

Gestützt auf *Artikel 9 Absatz 7* führt Europol ein Register über alle Mitteilungen, die unter Artikel 9 fallen, sowie über die jeweilige Begründung für die Mitteilung.

Europol sieht für die Speicherung von Informationen eine Frist von drei Jahren vor (vgl. Art. 21 Abs. 1 Konvention). Die Frist gilt gemäss *Artikel 9 Absatz 8* auch für Drittstaaten, denen Europol Informationen übermittelt. Es ist indes möglich, dass die Dreijahresfrist neu zu laufen beginnt, nämlich dann, wenn ein Ereignis eintritt, das ein materiell vergleichbares Gewicht hat wie das Ereignis, das zur ursprünglichen Speicherung geführt hatte. Der im ersten Satz verwendete Ausdruck «insgesamt» ist somit nicht als Maximalfrist zu verstehen. Tritt ein Ereignis ein, das mit gespeicherten Informationen zusammenhängt, so ist eine Neubewertung der Situation notwendig. Ergibt diese Neubewertung, dass sich der Informationsgehalt bzw. dessen Relevanz durch das neue Ereignis entscheidend verändert, so beginnt die Dreijahresfrist erneut zu laufen. Als Beispiel könnte man sich vorstellen, dass ein im Informationssystem gespeicherter Drogenhändler in Zusammenhang mit Menschenhandel erneut auftaucht. Das neue Ereignis verweist auf eine mögliche Verbindung zwischen Drogenhandel- und Menschenhandelnetzwerken. Entsprechend verändert sich der ursprüngliche Informationsgehalt, weshalb ein Neustart der dreijährigen Speicherfrist erfolgt.

2.2.7 Titel VI: Gemeinsame Bestimmungen für die Informationsbearbeitung

Art. 10 Einstufung der Quelle und der Informationen

Artikel 10 des Abkommens befasst sich mit der Verlässlichkeit von Quellen und der Qualität von Informationen nach dem so genannten 4×4-System. Gemäss *Artikel 10 Absatz 1* stuft Europol die Quelle der übermittelten Informationen nach deren Verlässlichkeit ein. Danach wird eine Quelle:

- mit A bewertet, wenn keine Zweifel an der Verlässlichkeit besteht bzw. sich die Quelle in der Vergangenheit stets als verlässlich erwiesen hat;
- mit B qualifiziert, wenn sie in den meisten Fällen verlässlich war;
- als C eingestuft, wenn sie regelmässig unzuverlässig war;
- mit D bezeichnet, wenn deren Verlässlichkeit nicht eingestuft werden kann.

Gestützt auf *Artikel 10 Absatz 2* nimmt Europol eine vergleichbare Bewertung hinsichtlich der Verlässlichkeit von Informationen vor.

Artikel 10 Absatz 3 fordert die Schweiz auf, bei der Übermittlung von Informationen diese nach dem in den Absätzen 1 und 2 erläuterten System zu qualifizieren.

Artikel 10 Absatz 4 beschäftigt sich mit der allfälligen Bewertungskorrektur von Informationen, nicht jedoch der Quellen. Die Schweiz und Europol haben die Möglichkeit, die andere Partei über eine allfällige Korrektur der Einstufung zu informieren. Die Parteien versuchen daraufhin, Einvernehmen in Bezug auf die Korrektur der

Information zu erzielen. Falls kein Einvernehmen erzielt werden kann, ist keine der Parteien befugt, selbstständig eine Korrektur der erhaltenen Informationen vorzunehmen.

Artikel 10 Absatz 5 regelt den Fall, dass die Schweiz Informationen ohne die zuvor erläuterte Einstufung übermittelt. In diesem Fall kann Europol, soweit möglich und auf der Basis vorbestehender Informationen, selbstständig die Verlässlichkeit der Quelle bzw. der Information vornehmen. Selbstverständlich ist es der Schweiz erlaubt, im umgekehrten Fall ebenfalls eine eigene Bewertung vorzunehmen.

Gemäss *Artikel 10 Absatz 6* bleibt es den Parteien vorbehalten, sich im Rahmen einer Vereinbarung in allgemeiner Form über die Einstufung bestimmter Arten von Daten und Quellen zu einigen. Innerstaatlich bedarf es hierzu der Zustimmung des Bundesrates. Seitens Europol muss der Verwaltungsrat der Vereinbarung zustimmen. Werden auf der Basis einer solchen Vereinbarung Informationen übermittelt, so ist dies entsprechend zu vermerken.

Artikel 10 Absatz 7 schliesslich regelt den Fall, dass eine zuverlässige Einstufung nicht möglich ist und keine allgemeine Absprache besteht. In diesem Fall schreibt das Abkommen die Bewertung D (4) vor. Diese Bewertung dürfte namentlich bei unbekanntem Quellen bzw. völlig neuen Informationen erwogen werden.

Art. 11 Berichtigung und Löschung der von der Schweiz übermittelten Daten

Artikel 11 beschäftigt sich mit der Berichtigung und Löschung von Schweizer Informationen, die Europol übermittelt wurden. *Artikel 11 Absatz 1* hält fest, dass fedpol Europol unterrichten muss, wenn eine Information in der Schweiz berichtigt oder gelöscht wird. Die Berichtigung oder Löschung kann verschiedene Gründe haben: Zum einen könnte sich herausstellen, dass die Informationen unrichtig sind und daher korrigiert werden müssen. Zum andern könnte es sein, dass die Daten nicht hätten gespeichert werden dürfen oder die zulässige Höchstdauer für die Datenspeicherung abgelaufen ist. Artikel 11 Absatz 1 bestimmt weiter, dass Europol möglichst auch dann zu unterrichten ist, wenn anzunehmen ist, dass die Informationen ungenau oder überholt sind.

Falls die betreffenden Informationen in der Schweiz berichtigt oder gelöscht wurden, ist Europol gemäss *Artikel 11 Absatz 2* grundsätzlich aufgefordert, dasselbe zu tun. Der zweite Satz der erwähnten Bestimmung sieht hievon eine Ausnahme vor: Falls Europol auf Grund ausführlicherer Erkenntnisse einer weiteren Bearbeitung der Informationen bedarf, kann es beschliessen, die Informationen nicht zu löschen. In diesem Fall ist Europol verpflichtet, fedpol davon zu unterrichten.

Artikel 11 Absatz 3 regelt den Fall, dass Europol annimmt, die von der Schweiz übermittelten Daten seien ungenau oder überholt. In diesem Fall hat Europol die Schweiz davon zu unterrichten. Diese prüft in der Folge die Daten und informiert Europol über das Ergebnis. Der letzte Satz von Artikel 11 Absatz 3 verweist auf die Artikel 20 Absatz 1 und 22 der Konvention. Gemäss Artikel 20 Absatz 1 verpflichtet sich Europol, gespeicherte Daten von Drittstaaten zu berichtigen oder zu löschen, falls die Daten unrichtig sind oder deren Speicherung im Widerspruch zur Konvention steht. Gemäss Artikel 22 Absatz 1 sind die Daten zu vernichten, falls diese für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind oder im Widerspruch zur Kon-

vention stehen. Artikel 22 Absatz 3 verlangt die Berichtigung der Daten, falls deren Unrichtigkeit festgestellt wurde.

Art. 12 Geheimhaltung von Europol-Informationen

Auf der Basis der 2001 geltenden Bestimmungen der Europol-Konvention wurde im Abkommen eine Klassifizierungsregelung vereinbart. Danach sieht das Abkommen für die Klassifizierung von Europol-Informationen eine Dreierkategorisierung vor. Per 1. Juli 2003 hat Europol seine Klassifizierungsvorschriften geändert. Es sieht neu eine Viererkategorisierung vor. Die rein formale Umstellung auf Grund der Gesetzesanpassung bei Europol wird mittels Briefwechsel nach Inkrafttreten des vorliegenden Abkommens angepasst.

Artikel 12 Absatz 1 verweist auf die erste Kategorie: den so genannten Grundgeheimhaltungsgrad. Sämtliche Informationen, die weder ausdrücklich als öffentlich gekennzeichnet noch als öffentlich erkennbar sind, unterliegen dieser Kategorie. Entsprechend brauchen diese Daten nicht besonders markiert zu werden.

Artikel 12 Absatz 2 verpflichtet die Schweiz, mittels innerstaatlicher Rechtsnormen die Anwendung des Grundgeheimhaltungsgrades zu gewährleisten. Darunter fallen namentlich Schweige- und Geheimhaltungspflichten, Zugangsbeschränkungen, Datenschutzaufgaben sowie technische und verfahrensrechtliche Massnahmen bezüglich der Informationssicherheit. In Bezug auf die Schweige- und Geheimhaltungspflichten ist auf Bundesebene von Artikel 22 des Bundespersonalgesetzes (SR 172.220.1) auszugehen. Die Norm verpflichtet die Angestellten umfassend zur Einhaltung des Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnisses. Hinsichtlich der erwähnten Zugangsbeschränkungen, der Datenschutzaufgaben und der Informationssicherheit ist an das Datenschutzgesetz (SR 235.1) anzuknüpfen. Darüber hinaus finden sich aber auch in andern Erlassen entsprechende Vorschriften, so namentlich im Regierungs- und Verwaltungsverfahrensgesetz (SR 172.01), in der Bundesinformatikverordnung (SR 172.010.58), in der Verordnung über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich (SR 172.015) sowie in verschiedenen Weisungen. Angesichts der bestehenden innerstaatlichen Regeln sind in der Schweiz keine spezifischen gesetzgeberischen Massnahmen in den angesprochenen Bereichen notwendig.

Die folgenden Bestimmungen von Artikel 12 befassen sich mit den drei qualifizierten Geheimhaltungsgraden von Europol. Laut Artikel 12 Absatz 3 werden Informationen, die zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen erfordern, einem der Europol-Geheimhaltungsgrade zugeordnet und entsprechend gekennzeichnet. Die Zuordnung orientiert sich anhand der Notwendigkeit, d.h. die Informationen werden in einem solchen Geheimhaltungsgrad nur für den jeweils erforderlichen Zeitraum und nur dann eingestuft, wenn dies unbedingt notwendig ist. Die Einzelheiten der Geheimhaltungsgrade und deren Zuordnung finden sich im Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über die Geheimschutzregelung für Europol-Informationen (vgl. ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 10).

Artikel 12 Absatz 4 erwähnt die Geheimhaltung gemäss den Europol-Graden 1–3. Die einzelnen Grade verweisen auf ein spezifisches Bündel von Sicherheitsmassnahmen. Dieses enthält Massnahmen technischer, organisatorischer und administrativer Natur, die in einem Europol-Sicherheitshandbuch festgelegt sind. Das Sicherheitsbündel bietet unterschiedliche Schutzniveaus, entsprechend dem Inhalt der Informationen und allfälligen nachteiligen Folgen, die ein unbefugter Zugang bzw.

eine unbefugte Verbreitung und Verwendung haben könnte. Damit entsprechen die Europol-Geheimhaltungsgrade 1–3 weitgehend den geltenden internationalen Normen.

Gemäss *Artikel 12 Absatz 5* nimmt die Schweiz von den Europol-Geheimhaltungsregelungen und deren Ausführungsvorschriften Kenntnis (vgl. Art. 31 f. Konvention und Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über die Geheimhaltungsregelung für Europol-Informationen, ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 10). Gleichzeitig stellt die Schweiz sicher, dass die mit Europol-Geheimhaltungsgraden versehenen Informationen ein Schutzniveau erfüllen, das dem in den Vorschriften enthaltenen Schutzniveau entspricht. Europol seinerseits unterrichtet die Schweiz über die entsprechenden Schutzmassnahmen.

Artikel 12 Absatz 6 verpflichtet die Schweiz zur Einhaltung von Sicherheitsstandards zum Schutz der Informationen.

Fedpol kann Europol-Informationen den in Anhang II aufgelisteten Schweizer Behörden weitergeben. Zudem ist laut *Artikel 6 Absatz 1* letzter Satz eine Übermittlung von Informationen an weitere zuständige Behörden möglich. *Artikel 12 Absatz 7* verpflichtet Fedpol sicherzustellen, dass die Vorschriften hinsichtlich der Zugangsberechtigung und der Schutzbedürftigkeit auch von allen Behörden eingehalten werden, denen Europol-Informationen übermittelt werden.

Art. 13 Geheimhaltung der von der Schweiz übermittelten Informationen

Artikel 13 regelt den umgekehrten Fall, dass die Schweiz Informationen an Europol übermittelt. Im Sinne der Kohärenz des Datenaustauschs werden gemäss *Artikel 13 Absatz 1* auch die von der Schweiz übermittelten Daten einer der Europol-Geheimhaltungsgrade zugeordnet.

Laut *Artikel 13 Absatz 2* hat Fedpol bei der Wahl des Geheimhaltungsgrades zwei Kriterien zu berücksichtigen: Erstens erfolgt die Einstufung auf Grund des schweizerischen Rechts. Zweitens ist die operative Flexibilität von Europol zu berücksichtigen. Das erstgenannte Kriterium gilt dabei absolut und vorrangig, da sich jegliche Informationsweitergabe ins Ausland an den innerstaatlichen Vorschriften orientieren muss. Die Schweiz kennt die Amtsverschwiegenheit als die mit dem Europol Grundgeheimhaltungsgrad vergleichbare Kategorie. Darüber hinaus unterscheidet das Schweizer Recht zwei qualifizierte Geheimhaltungsgrade: vertraulich und geheim (vgl. Art. 6 und 7 der Verordnung vom 10. Dezember 1990 über die Klassifizierung und Behandlung von Informationen im zivilen Verwaltungsbereich; SR 172.015). Folgerichtig ist es notwendig, Informationen bei deren Übermittlung äquivalent zur Europol Kategorisierung einzustufen.

Artikel 13 Absatz 3 ermächtigt Europol, der Schweiz eine Änderung des Geheimhaltungsgrades vorzuschlagen. Dies könnte namentlich dann der Fall sein, wenn Europol bereits über die entsprechende Information verfügt, diese aber einem andern Geheimhaltungsgrad zugeordnet hat. In der Folge versuchen sich die Parteien über die Änderung des Geheimhaltungsgrades zu einigen. Ohne Einverständnis der Schweiz bleibt es Europol indes untersagt, selbstständig den Geheimhaltungsgrad festzulegen bzw. zu ändern.

Fedpol kann jederzeit eine Änderung oder Aufhebung des Geheimhaltungsgrades verlangen. *Artikel 13 Absatz 4* verpflichtet Europol, diesem Ersuchen zu entsprechen.

Artikel 13 Absatz 5 beschäftigt sich mit dem Zeitraum des gewählten Geheimhaltungsgrades. Danach kann fedpol die Wahl eines bestimmten Geheimhaltungsgrades zeitlich befristen.

Im Einverständnis mit der Schweiz kann Europol die gelieferten Informationen auch an Mitgliedstaaten der EU weitergeben. Wurde nach der Weitergabe von Informationen der Geheimhaltungsgrad geändert, so ist Europol laut *Artikel 13 Absatz 6* verpflichtet, die EU-Staaten davon in Kenntnis zu setzen.

2.2.8 Titel VII: Verbindungsbeamte

Art. 14 Verbindungsbeamte, die die Schweiz bei Europol vertreten

Die Schweiz kann gemäss Abkommen einen oder mehrere Verbindungsbeamte bei Europol stationieren. Für deren Aufgaben, Rechte und Pflichten sowie die Einzelheiten der Stationierung verweist *Artikel 14 Absatz 1* auf Anhang III des Abkommens.

Artikel 14 Absatz 2 verpflichtet Europol, die Fixkosten der Stationierung zu begleichen. Hierunter fallen namentlich die Bereitstellung von Büroräumen und Telekommunikationsgeräten. Die variablen Kosten wie z.B. Telekommunikationskosten sind von der Schweiz zu bezahlen.

Gemäss *Artikel 14 Absatz 3* sind die Archive der Verbindungsbeamten unverletzbar in Bezug auf Eingriffe durch Europol-Bedienstete. Damit erschöpft sich der Schutz der Verbindungsbeamten vorderhand auf Eingriffe durch Europol-Bedienstete. Der Grund, weshalb im Abkommen keine generelle Unverletzbarkeit der Archive festgelegt werden konnte, liegt darin, dass sich das Hauptquartier von Europol auf niederländischem Staatsgebiet befindet. Europol kann nicht von sich aus der Schweiz gegenüber entsprechende Zusicherungen machen. Die Privilegien und Immunitäten der Verbindungsbeamten in den Niederlanden sind daher mit den niederländischen Behörden in einem Zusatzabkommen zu regeln (siehe Ziff. 2.1.8). Dabei handelt es sich um ein Routineabkommen. Gemäss Artikel 41 Absatz 2 der Konvention haben die Niederlande mit jedem Mitgliedstaat von Europol ein entsprechendes Abkommen für seine Verbindungsbeamten zu vereinbaren. Der Status, den die Niederlande den Verbindungsbeamten gewähren, entspricht weitgehend den Privilegien und Immunitäten wie sie im Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen enthalten sind (SR 0.191.01).

Artikel 14 Absatz 4 verweist auf einen raschen und allenfalls direkten Zugang zu den nationalen Informationssystemen. Die Norm entspricht somit den allgemeinen Gepflogenheiten von Schweizer Polizeiverbindungsbeamten im Ausland, die in der Regel direkt mit den relevanten Polizeiinformationssystemen verbunden sind.

Art. 15 Europol-Verbindungsbeamte in der Schweiz

Gestützt auf *Artikel 15 Absatz 1* erhält Europol die Möglichkeit, bei fedpol einen oder mehrere Verbindungsbeamte zu stationieren. Hierzu benötigen die Parteien keine separate Vereinbarung, da die Privilegien und Immunitäten der Europol-Verbindungsbeamten schon im Abkommen geregelt sind.

Artikel 15 Absatz 2 legt für die Betriebskosten der Büroräume und Telekommunikationsausrüstungen die selben Regeln fest wie Artikel 14 Absatz 2.

Artikel 15 Absätze 3–6 regeln die Privilegien und Immunitäten der Europol-Verbindungsbeamten in der Schweiz. Auf Grund der Erfahrungen anderer Drittstaaten ist gegenwärtig nicht davon auszugehen, dass Europol einen Verbindungsbeamten in der Schweiz stationieren wird.

2.2.9 Titel VIII: Schlussklauseln

Art. 16 Haftung

Artikel 16 Absatz 1 regelt die Haftung der Schweiz für den aus rechtlich oder sachlich fehlerhaften Daten entstandenen Schaden. Der Hinweis auf rechtlich wie sachlich fehlerhafte Daten bezweckt nicht, diesbezüglich eine Differenzierung zu treffen. Stattdessen geht es darum sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Auffassungen in den einzelnen Staaten hinsichtlich dessen, was ein rechtlicher bzw. was ein sachlicher Datenfehler ist, erfasst sind. Rechtlich oder sachlich fehlerhafte Daten sind demnach Informationen, die an irgend einem Mangel leiden. Dieser kann z.B. die unrechtmässige Datenbeschaffung oder -weitergabe betreffen oder sich auf die Unrichtigkeit der Information als solcher beziehen. Für den aus fehlerhaften Informationen entstandenen Schaden verweist Artikel 16 Absatz 1 auf das schweizerische Recht. Der Einzelne kann sich dabei auf die Regeln des Verantwortlichkeitsgesetzes (SR 170.32) oder des DSG (vgl. Art. 25 DSG) stützen.

Artikel 16 Absatz 2 regelt die Haftung für Schaden, den Europol, ein Mitgliedstaat der EU, ein Drittstaat oder eine Drittstelle verursacht hat. In diesem Fall ist Europol verpflichtet, den gemäss Absatz 1 bezahlten Schadenersatz zu erstatten, es sei denn, die Daten wurden unter Verletzung des Abkommens verwendet.

Artikel 16 Absatz 3 regelt den umgekehrten Fall zu Absatz 2. Falls der in einem Mitgliedstaat der EU, einem Drittstaat oder einer Drittstelle entstandene Schaden auf eine Verletzung des Abkommens durch die Schweiz zurückzuführen ist, ist diese zur Rückerstattung verpflichtet.

Artikel 16 Absatz 4 verbietet es, dass sich die Schweiz und Europol gegenseitig Ersatz für nach den Absätzen 2 und 3 bezahlten Schaden leisten, sofern es sich dabei um eine Entschädigung mit Strafcharakter oder um erhöhten oder nicht kompensatorischen Schadenersatz handelt.

Art. 17 Beilegung von Streitigkeiten

Auslegungs- oder Anwendungsfragen zum Abkommen sowie Fragen zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Europol sind soweit möglich in gegenseitigem Einvernehmen zu lösen. Soweit dieses nicht gelingt, regelt *Artikel 17 Absätze 1–6* die Zusammensetzung und das Verfahren zur Streitschlichtung.

Art. 18 Beendigung des Abkommens

Das Abkommen gilt unbefristet. Die Kündigungsfrist für dessen Beendigung beträgt gemäss *Artikel 18 Absatz 1* sechs Monate.

Im Fall der Beendigung des Abkommens müssen die Parteien gemäss *Artikel 18 Absatz 2* eine Vereinbarung darüber treffen, was mit den zuvor übermittelten Daten

geschehen soll. Sollte keine Vereinbarung zu Stande kommen, so kann jede Partei die Löschung bzw. Vernichtung der von ihr übermittelten Daten verlangen.

Art. 19 Änderungen

Artikel 19 regelt das Verfahren zur Änderung des Abkommens. Änderungen treten nach Abschluss der internen Verfahren in Kraft. Für eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Abkommens auf weitere Deliktskategorien sieht das Abkommen in Artikel 3 Absatz 3 eine *lex specialis* vor (siehe Ziff. 2.2.4.1).

Art. 20 Anhänge

Artikel 20 verweist auf die Anhänge zum Abkommen. Die Anhänge I und III sind nach denselben Regeln zu revidieren wie das Abkommen selbst. Anhang II kann durch die Schweiz einseitig geändert werden. Formell genügt hierzu ein Notenwechsel zwischen dem EJPD und Europol.

2.2.10 **Anhang I**

Anhang I definiert die nach Artikel 3 Absatz 1 vom Abkommen erfassten Deliktskategorien (vgl. dazu Art. 3).

2.2.11 **Anhang II**

In *Anhang II* benennt die Schweiz die Behörden, die nach innerstaatlichem Recht für die Verhütung und Bekämpfung der im Abkommen enthaltenen Straftaten zuständig sind. Europol ist von Änderungen der Liste innerhalb von drei Monaten nach deren Wirksamkeit zu informieren (vgl. Art. 6). Formell bedarf es zur Änderung eines Notenwechsels zwischen der Schweiz und Europol (vgl. Art. 20).

Anhang II bestimmt die Polizei-, Strafverfolgungs- und Ausländerbehörden des Bundes und der Kantone sowie die schweizerische Zollverwaltung als zuständige Behörden. In Bezug auf die erwähnten Ausländerbehörden sind namentlich die Fremdenpolizeibehörden angesprochen, insofern sie Gefahrenabwehraufgaben wahrnehmen.

2.2.12 **Anhang III**

Anhang III i.V.m. den Artikeln 14 f. des Abkommens bestimmt die Rechte und Pflichten sowie Einzelheiten der Stationierung der Polizeiverbindungsbeamten (vgl. dazu Art. 14 f.).

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Europol ist zuständig, sofern tatsächliche Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur vorliegen. Umgekehrt verfügt fedpol über eine primäre Zuständigkeit bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Art. 340^{bis} StGB). Auch wenn sich diese Kompetenzen inhaltlich nicht gänzlich decken, führen sie dazu, dass innerstaatlich der Hauptaufwand der Zusammenarbeit bei fedpol anfällt.

Entsprechend führt die Kooperation mit Europol zu einem gesteigerten Arbeitsaufwand innerhalb von fedpol, auch wenn gleichzeitig mit einem Effizienzgewinn bei der polizeilichen Tätigkeit zu rechnen ist, der die Mehrbelastung teilweise ausgleicht. In seinem Beschluss vom 10. April 2002 hat der Bundesrat Kenntnis davon genommen, dass die Umsetzung des Abkommens bei fedpol einen zusätzlichen Stellen- und Kreditbedarf von sieben Personeneinheiten verursacht, worin auch die Verbindungsbeamten in Den Haag enthalten sind. Ein Teil dieses Bedarfs konnte aus der Bundesratsreserve gedeckt werden. Der nicht gedeckte Teil sowie die übrigen nicht gedeckten Kosten (einmalige Umsetzungskosten und jährlich anfallende Telekommunikationskosten von einigen 10'000 Franken) werden departementsintern kompensiert.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Auf Grund der oben beschriebenen Zuständigkeit sind die finanziellen und personellen Auswirkungen für Kantone und Gemeinden gering. Ein Mehraufwand könnte sich im Rahmen der Unterstützung bei individuellen Ermittlungen oder polizeilichen Operationen ergeben.

Die Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden im Fall der Mandatserweiterung sind bei deren Detailprüfung zu erläutern.

4 Anpassung des schweizerischen Rechts

4.1 Weitergabe besonders schützenswerter Personendaten

4.1.1 Allgemeines

Nach Artikel 36 Absatz 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwere Grundrechtseingriffe müssen in einem Gesetz vorgesehen sein. Die Bearbeitung und die Weitergabe von Personendaten stellen einen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV und Art. 8 Abs. 1 EMRK) dar.

Die Zusammenarbeit gestützt auf Artikel 4 des Abkommens umfasst nicht nur die Amtshilfe, sondern auch die Rechtshilfe. Für letztere, somit im Rahmen eines hängigen Strafverfahrens, ist das DSG nicht anwendbar (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG). In diesem Fall gelten die einschlägigen Bestimmungen des IRSG, namentlich Artikel 75a IRSG.

Demgegenüber ist das DSG anwendbar auf die Weitergabe von Daten im Rahmen der Amtshilfe. Das DSG präzisiert die bereits von Verfassungen wegen bestehenden Voraussetzungen, indem es in den Artikeln 17 Absatz 2 sowie 19 die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und von Persönlichkeitsprofilen nur erlaubt, wenn ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht. Darunter fällt ein vom Parlament genehmigtes Gesetz oder internationales Abkommen. Das Abkommen mit Europol erfasst der Sache nach zwar auch den Austausch von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen, regelt dies jedoch nicht explizit. Es enthält stattdessen einen Rückverweis auf das nationale Recht, indem es in Artikel 7 Absatz 4 bestimmt, dass die Schweiz Europol nur Informationen zur Verfügung stellt, die in Übereinstimmung mit ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften eingeholt, gespeichert und übermittelt worden sind. Aus diesem Grund ist eine formellgesetzliche Grundlage im innerstaatlichen Recht erforderlich, welche die Weitergabe besonders schützenswerter Personendaten und von Persönlichkeitsprofilen ausdrücklich erlaubt.

Die erforderliche Gesetzesgrundlage soll mit Artikel 351^{novies} StGB eingefügt werden. Auf Grund der erwähnten Bestimmung ist eine Datenübermittlung aus sämtlichen Informationssystemen denkbar, soweit die Bekanntgabe dem Zweck der Kooperation entspricht und in den gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen ist (vgl. z.B. Art. 17 Abs. 1 Bst. b sowie Abs. 2 Bst. b JANUS-Verordnung, SR 360.2). Für die Weitergabe von Informationen in Betracht kommen dabei insbesondere das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei (JANUS), das Staatsschutz-Informationssystem (ISIS) oder das Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem von fedpol (IPAS). Soweit für die entsprechenden Datenbanken die Rechtsgrundlage für die Datenbekanntgabe auf Verordnungsstufe fehlt, wird sie noch vor Inkrafttreten des Abkommens mit einem entsprechenden Sammelantrag zuhanden des Bundesrates geschaffen.

Art. 351^{novies} StGB (neu)

Die Bestimmung ist unabhängig vom Informationssystem aus dem die Daten stammen, formuliert. Sie bildet die nach Artikel 17 Absatz 2 i.V.m. Artikel 19 Absatz 1 DSG notwendige gesetzliche Grundlage für die Weitergabe besonders schützenswerter Personendaten und von Persönlichkeitsprofilen an Europol. Gemäss der Norm unterliegt die Weitergabe solcher Daten an Europol zwei Bedingungen: Nach Absatz 2 darf die Übermittlung an Europol nur unter den im Abkommen festgelegten Voraussetzungen erfolgen. Gemäss Absatz 3 unterrichtet fedpol Europol über den Zweck, zu dem die Informationen übermittelt werden, sowie über jegliche Beschränkung hinsichtlich ihrer Verwendung, Löschung oder Vernichtung, einschliesslich allfälliger allgemeiner oder besonderer Zugriffsbeschränkungen. Bei der Beurteilung der Frage, welche Bearbeitungsbeschränkungen Europol konkret auferlegt werden sollen, ist fedpol nicht frei. Vielmehr schreibt Artikel 351^{novies} Absatz 3 StGB vor, dass Europol diejenigen Bearbeitungsbeschränkungen auferlegt werden müssen, die in einem analogen Fall im Inland nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts auch für fedpol gelten würden. Da Europol gemäss Abkommen an solche Weisungen gebunden ist, ist sichergestellt, dass Europol die übermittelten Daten unter den gleichen Bedingungen weiterbearbeiten wird, wie sie – nach Massgabe des inländischen Rechts – für analoge Aufgaben von fedpol gelten.

4.2 Delegation der Mandatserweiterung

4.2.1 Allgemeines

Seit der Aushandlung des Abkommens hat sich Europol weiter entwickelt. Dessen Mandat umfasst inzwischen 25 Deliktsbereiche (siehe Ziff. 1.4). Zum Zeitpunkt der Aushandlung des Abkommens war die Erweiterung des Mandats von Europol bereits absehbar. Im Abkommen wurde daher mit Artikel 3 Absatz 3 eine Evolutivklausel eingefügt, welche die Ausweitung des Mandats der Zusammenarbeit vorsieht (siehe Ziff. 2.2.4.1). Gleichzeitig mit dem Abkommen hat der Bundesrat eine Absichtserklärung unterzeichnet, welche die Mandatserweiterung mittels Briefwechsel nach Inkrafttreten des Abkommens in Aussicht stellt (siehe Ziff. 1.4).

Die Evolutivklausel gemäss Artikel 3 Absatz 3 des Abkommens äussert sich weder zum Inhalt der Mandatserweiterung noch zum diesbezüglichen Verfahren. In Bezug auf den Inhalt wird die Schweiz die einzelnen Deliktskategorien auf die Möglichkeiten und Bedürfnisse einer Zusammenarbeit mit Europol überprüfen. In diese Prüfung werden auch die zuständigen Kommissionen des Parlaments sowie die Kantone einbezogen.

In Bezug auf das Verfahren beantragt der Bundesrat, die Mandatserweiterung an ihn zu delegieren. Voraussetzung für eine entsprechende Delegation ist, dass die formellgesetzliche Grundlage hinreichend präzise formuliert ist und sich auf einen eng umschriebenen Bereich beschränkt. Beide Voraussetzungen sind mit der Formulierung von Artikel 351^{decies} StGB erfüllt.

Art. 351^{decies} StGB (neu)

Die Delegationsnorm bezieht sich ausschliesslich auf die Mandatserweiterung gemäss der Evolutivklausel von Artikel 3 Absatz 3 des Abkommens und nicht auf eine allfällige Änderung des Abkommens insgesamt gemäss Artikel 19. Sie umfasst demnach einen eng umschriebenen Bereich: die Ausweitung der Zusammenarbeit auf zusätzliche Delikte.

5 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt (BBl 2004 1202). Das Abkommen über die Zusammenarbeit mit Europol ist ausserdem in den Zielen des Bundesrates für die Jahre 2004 und 2005 enthalten.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Konvention basiert auf dem EU-Vertrag in der Fassung von Maastricht. Artikel 42 der Konvention regelt die Beziehungen zu Drittstaaten und Drittstellen. Absatz 2 der genannten Bestimmung ermächtigt Europol, Beziehungen zu Drittstaaten zu begründen und zu unterhalten, soweit es zur Erfüllung der Aufgaben von Europol erforderlich ist. Schliesslich erteilte der Rat der EU dem Direktor von Europol ein Mandat für den Abschluss von Kooperationsverträgen mit ausgewählten Drittstaaten, namentlich der Schweiz (ABl. C 106 vom 13.4.2000, S. 1). Das vorliegende Abkommen ist somit mit dem europäischen Recht kompatibel.

7.2 Referendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2), wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3).

Das Abkommen ist kündbar und sieht nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

In Anlehnung an Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) gilt eine Bestimmung dann als rechtsetzend, wenn sie auf unmittelbar verbindliche und generell-abstrakte Weise Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Als wichtig gilt eine Bestimmung, wenn ihr Regelungsgegenstand auf formellgesetzlicher Ebene normiert werden müsste (analog zu Art. 164 Abs. 1 BV).

Das Abkommen erfordert für die Übermittlung besonders schützenswerter Personendaten den Erlass von Artikel 351^{novies} StGB. Ausserdem enthält es wichtige rechtsetzende Bestimmungen: Vorab werden der Schweiz bzw. fedpol durch das Abkommen Rechte erteilt und Pflichten auferlegt, namentlich bei der Informationsbearbeitung. Darüber hinaus räumt das Abkommen fedpol die Kompetenz ein, als Nationale Kontaktstelle zu fungieren. Vor diesem Hintergrund untersteht das Abkommen dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

7.3 Delegationsnorm

Gestützt auf Artikel 351^{decies} StGB wird der Bundesrat ermächtigt, mittels Briefwechsel mit Europol das Mandat des Abkommens zu erweitern und damit die Zusammenarbeit auf zusätzliche Delikte auszuweiten (siehe Ziff. 4.2). In die Detailprüfung der Mandatserweiterung wird der Bundesrat die zuständigen Parlamentskommissionen sowie die Kantone einbeziehen.