

## **Botschaft**

### **über verschiedene Vereinbarungen mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit**

vom 24. November 1999

---

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

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung der folgenden fünf von der Schweiz unterzeichneten Vereinbarungen:

- Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit (schweizerisch-deutscher Polizeivertrag),
- Vertrag vom 8. Juli 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Änderung des Vertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 und die Erleichterung seiner Anwendung vom 13. November 1969,
- Vertrag vom 8. Juli 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Änderung des Vertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 und die Erleichterung seiner Anwendung vom 13. November 1969,
- Abkommen vom 8. Juli 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des schweizerisch-deutschen Abkommens über Durchgangsrechte vom 5. Februar 1958,
- Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden.

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

24. November 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss

Der Bundeskanzler: François Couchepin

10691

---

## Übersicht

*Um den Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus sowie gegen die illegale Migration zu verstärken, hat die Schweiz seit 1995 mit den Nachbarstaaten Verhandlungen über den Abschluss von bilateralen Abkommen aufgenommen. Die entsprechenden Abkommen mit Frankreich und Italien (Botschaft des Bundesrates vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 1485 ff.) wurden vom Parlament im Frühjahr 1999 genehmigt<sup>1</sup>. Die Verhandlungen mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein sind nun ebenfalls abgeschlossen, und es sind die folgenden Abkommen unterzeichnet worden:*

- Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit (schweizerisch-deutscher Polizeivertrag),*
- Vertrag vom 8. Juli 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Änderung des Vertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 und die Erleichterung seiner Anwendung vom 13. November 1969,*
- Vertrag vom 8. Juli 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Änderung des Vertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 und die Erleichterung seiner Anwendung vom 13. November 1969,*
- Abkommen vom 8. Juli 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des schweizerisch-deutschen Abkommens über Durchgangsrrechte vom 5. Februar 1958,*
- Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden.*

*Die beiden Polizeiabkommen regeln die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Polizei- und Zollbehörden und konsolidieren die gesetzlichen Grundlagen in diesem Bereich. Sie schaffen insbesondere eine klare rechtliche Grundlage für besondere Formen der polizeilichen Zusammenarbeit sowie für den polizeilichen Informations- und Datenaustausch unter entsprechender Beachtung des Datenschutzes. Die besonderen Kooperationsformen (Observation, Nacheile,*

---

<sup>1</sup> Vom Nationalrat am 3. März 1999 mit 114 zu 14 Stimmen (AB 1999 N I 88), vom Ständerat am 20. April 1999 mit 29 zu 4 Stimmen (AB 1999 S II 305).

---

kontrollierte Lieferung bestimmter Gegenstände, mit Deutschland auch verdeckte Ermittlungen) erlauben es den zuständigen Polizei- und Zollbehörden, unter gewissen Voraussetzungen und in der Regel mit vorheriger Zustimmung eines anderen Vertragsstaates auf dessen Hoheitsgebiet tätig zu werden. Die Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen in einem anderen Vertragsstaat werden in eigenen Kapiteln genau geregelt. Der Polizeivertrag mit Deutschland enthält ferner ein eigenes Kapitel über die Zusammenarbeit im Bereich Strassenverkehr. Er sieht überdies wie der entsprechende Vertrag mit Frankreich die Möglichkeit vor, gemeinsame Zentren einzurichten.

Die beiden Polizeiabkommen weisen über weite Strecken analoge oder ähnliche Bestimmungen auf, da das Abkommen mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein auf einem Entwurf des schweizerisch-deutschen Polizeivertrags basiert. Die Änderungen mit Deutschland im Bereich der Rechtshilfe, der Auslieferung und der Durchgangsrechte mussten aus formellen Gründen in drei separaten Vereinbarungen geregelt werden, die dem Parlament mit dieser Botschaft ebenfalls zur Genehmigung unterbreitet werden.

Die Abkommen greifen nicht in die bestehende Kompetenzverteilung zwischen den Justiz- und Polizeibehörden ein. Die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen werden – wo erforderlich – geringfügig angepasst. Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit bei politischen, militärischen und fiskalischen Delikten ist ausgeschlossen.

Bei den Verhandlungen mit allen Nachbarstaaten diente das Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen, SDÜ) als Richtschnur. Die Abkommen mit den Nachbarstaaten weisen jedoch erhebliche qualitative Unterschiede auf. Im Gegensatz zu Frankreich und Italien erklärten sich Deutschland sowie Österreich und Liechtenstein bereit, gewisse eigene Lösungen der bilateralen Zusammenarbeit zu entwickeln, auch wenn diese nicht in den Schengener Verträgen enthalten sind. Die vorgesehene Zusammenarbeit erstreckt sich deshalb auf gewisse Gebiete, welche in den Abkommen mit Frankreich und Italien nicht erfasst sind.

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Ausgangslage

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben nach und nach erkannt, dass im Hinblick auf die Verwirklichung des freien Binnenmarktes eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz und der Innenpolitik ihrem gemeinsamen Interesse entspricht. Seit den Siebzigerjahren hatte sich im Rahmen der TREVI-Gruppe (Zusammenkunft der Innenminister) ein informeller Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels entwickelt. Die Schweiz und andere Nicht-EU-Staaten konnten sich an dieser informellen Zusammenarbeit im Rahmen von Drittstaatenkonsultationen beteiligen. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes entstand bei der EU das Bedürfnis einer formalisierten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Da jedoch nicht alle EU-Staaten bereit waren, die Grenzkontrollen abzuschaffen, vereinbarten Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten ausserhalb des institutionellen EU-Rahmens 1985 im Vertrag von Schengen und 1990 im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) die Aufhebung der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Um unter Sicherheitsaspekten einen Ausgleich zur Aufhebung der Grenzkontrollen zu schaffen, errichteten die Signatarstaaten ein umfassendes System der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit. Dieses umfasste namentlich die Vereinbarung einheitlicher Kontrollstandards an den Aussengrenzen, die Anwendung gemeinsamer Grundsätze für die Einreise und den Aufenthalt von Drittausländern, die Definition einer einheitlichen Visumpolitik und -praxis, die Regelung der Zuständigkeit für die Behandlung von Asylgesuchen sowie die Annahme gemeinsamer Grundsätze für die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit. Das Schengener Informationssystem (SIS) stellt das technische Kernstück dieser breiten Zusammenarbeit dar. Es ermöglicht allen Teilnehmerstaaten den Zugriff auf ein zentrales, für die Polizeizusammenarbeit äusserst nützliches Informationssystem (zur Verhaftung ausgeschriebene Personen, Personen mit Aufenthaltsverbot, verschwundene Personen, vermisste Gegenstände).

Erst mit dem Abschluss des Maastrichter Vertrags im Jahre 1992 wurden im so genannten dritten Pfeiler der EU gemeinsame Strukturen für eine Zusammenarbeit in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse geschaffen, ohne dass jedoch die Schengener Verträge in das institutionelle System der EU integriert worden wären. Gewisse in diesem Zusammenhang behandelte Themen waren bereits innerhalb der Schengener Gruppe diskutiert worden, namentlich die Asylpolitik, die Kontrolle der Aussengrenzen, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung oder gewisse Aspekte der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Eine der markantesten Errungenschaften des dritten Pfeilers stellt die am 1. Oktober 1998 in Kraft getretene Übereinkunft zur Einrichtung eines europäischen Polizeiamtes (Europol-Konvention, ABl. C 316 vom 22.11.1995, S. 1) dar, dessen Aufbau bereits im Maastrichter Vertrag als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse bezeichnet wurde und dessen Tätigkeit nun im Amsterdamer Vertrag ausdrücklich geregelt wird. Die Arbeiten in den Bereichen der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln und mit nuklearen oder radioaktiven Materialien, der Schleuserkriminalität, des Menschenhandels einschliesslich der Kinderpornografie, des Handels mit gestohlenen

Fahrzeugen sowie der Bekämpfung des Terrorismus und der Fälschung von Geld und anderen Zahlungsmitteln (Ausdehnung gemäss Ratsbeschlüssen vom 3. Dezember 1998 und 29. April 1999) und der Geldwäscherei in Verbindung mit all diesen Kriminalitätsformen begannen effektiv am 1. Juli 1999.

Angesichts des Ausmasses der Probleme im Zusammenhang mit der Migration, dem grenzüberschreitenden organisierten Verbrechen und Terrorakten erwies sich diese intergouvernementale Form der Zusammenarbeit als zu wenig effizient, da das Erfordernis der Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung vielfach rasche gemeinsame Problemlösungen verhinderte. Das Bedürfnis entstand, der Zusammenarbeit einen effizienteren institutionellen Rahmen zu verleihen. Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag wurden die Grundlagen für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geschaffen. Mehrere Bereiche der Zusammenarbeit, so die Binnen- und Aussengrenzen, die Visum- und Asylpolitik, die Einwanderung, Schutz der Rechte der Angehörigen von Drittstaaten, die Zusammenarbeit der Verwaltungen und die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wurden teilweise «vergemeinschaftet» und in den ersten Pfeiler der EU-Kooperation überführt. Durch die Funktionsweise des ersten Pfeilers wird mittelfristig die Handlungsfähigkeit der EU auf diesen Gebieten gefördert und vertieft. Ein anderes markantes neues Element stellt die Integration des Schengener Acquis in den EU-Vertrag dar. Seit dem 1. Mai 1999 wird die Zusammenarbeit zwischen den 13 Staaten, welche den Schengener Vertrag bis zu diesem Datum unterzeichnet haben (alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Grossbritannien und Irland), im institutionellen und juristischen Rahmen der EU abgewickelt. Der Rat hat deshalb eine Reihe von Beschlüssen angenommen, welche die Modalitäten der Integration des Schengener Sekretariats in das Generalsekretariat des Rats festlegen (ABl. L 119 vom 7.5.1999, S. 49) sowie den Schengener Acquis und die entsprechenden juristischen Grundlagen für dessen Überführung in das EU-Recht umschreiben (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 17 ff.).

Die Teilnahme an den Schengener Verträgen bleibt grundsätzlich den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten. Um den neuen EU-Mitgliedern Schweden, Dänemark und Finnland einen Beitritt zum Schengener Kooperationssystem unter gleichzeitiger Beibehaltung der nordischen Passunion zu ermöglichen, wurde im Sinne einer Ausnahme mit den EWR-Staaten Norwegen und Island im Oktober 1996 ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Dieses sieht die vollständige Übernahme des Schengener Acquis (einschliesslich der Aufhebung der Grenzkontrollen) zwar mit einem Mitspracherecht, aber ohne Gewährung des Mitentscheidungsrechts vor. Nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags mussten die Anwendungsmodalitäten dieses Abkommens neu ausgehandelt werden. Sie wurden in einem am 18. Mai 1999 abgeschlossenen Abkommen festgelegt (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 35). Ein Ratsbeschluss präzisiert zudem die Bereiche verstärkter Zusammenarbeit, bei denen die festgelegten Verfahren angewendet werden sollen (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

Der Maastrichter Vertrag bedeutete das Ende der bisherigen informellen TREVI-Kooperation und damit auch eine Zäsur bei der informellen Zusammenarbeit mit der Schweiz. Im Bewusstsein der Gefahr einer Marginalisierung unseres Landes hat der Bundesrat beschlossen, Lösungen mit den Nachbarstaaten zu suchen, um wegen unserer Nichtteilnahme an der EU drohende Sicherheitsdefizite zu vermindern. So wurden seit 1995 mit unseren Nachbarstaaten Verhandlungen geführt, um die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit, einschliesslich der Rückübernahme, zu konsolidieren und auszubauen.

Mit seiner Botschaft vom 14. Dezember 1998 (BBl 1999 1485 ff.) hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten das Ergebnis der Verhandlungen mit Frankreich und Italien zur Genehmigung unterbreitet. Am 27. April 1999 wurden die Abkommen mit Österreich und Liechtenstein sowie mit Deutschland unterzeichnet, am 8. Juli 1999 drei weitere Vereinbarungen mit Deutschland. Diese Abkommen, welche dem Parlament mit der vorliegenden Botschaft zur Genehmigung unterbreitet werden, bilden einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der inneren Sicherheit der Schweiz.

Zwischen den Abkommen mit Frankreich und Italien über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit bestehen erhebliche qualitative Unterschiede. Die Abkommen unterscheiden sich in dieser Hinsicht auch von den vorliegenden Verträgen mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein. Diese Unterschiede sind nicht nur auf die unterschiedlichen Rechtsordnungen der Staaten, sondern auch auf die unterschiedliche Philosophie bei den Verhandlungen mit der Schweiz zurückzuführen. Frankreich und vor allem Italien sind der Auffassung, dass die Abkommen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit im Rahmen der zwischen den Schengener Staaten vereinbarten Modalitäten der Zusammenarbeit bleiben sollten. Dagegen erklärten sich Deutschland sowie Österreich und Liechtenstein bereit, gewisse eigene Lösungen der bilateralen Zusammenarbeit zu entwickeln, auch wenn diese in den Schengener Verträgen nicht enthalten sind. Die vorgesehene Zusammenarbeit erstreckt sich deshalb auf gewisse Gebiete, welche in den Abkommen mit Frankreich und Italien nicht erfasst sind.

## **1.2 Ablauf der Verhandlungen**

### **1.2.1 Deutschland**

Am 20. Juli 1994 wurde der Schweiz von Deutschland am Rande einer bilateralen Zusammenkunft der Entwurf eines «Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten» übergeben. Er wurde in der Folge seitens der Schweiz einer ersten Prüfung unterzogen. Am 27. November 1995 setzten der damalige Vorsteher des EJPD und der damalige deutsche Innenminister in einer gemeinsamen Erklärung u.a. eine gemischte Expertengruppe ein, welche die Bereiche und Gegenstände der Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit mit Blick auf möglichst rasch realisierbare Massnahmen sowie auf einen eigentlichen Staatsvertrag zu evaluieren hatte. Die gemischte Expertengruppe führte insgesamt vier mehrtägige Gesprächsrunden durch. Sie erarbeitete Elemente zu einem Staatsvertrag sowie ein Memorandum of Understanding (MoU), welches am 11. Dezember 1997 in Bonn unterzeichnet wurde. Mit diesem MoU wurde den auf der Basis des bestehenden Rechts realisierbaren Massnahmen ein entsprechender politischer Unterbau verliehen. Rechtliche Verpflichtungen wurden keine begründet.

Nachdem der Bundesrat am 13. August 1997 mit ausdrücklicher Unterstützung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) ein formelles Verhandlungsmandat erteilt hatte, wurde an fünf mehrtägigen Verhandlungsrunden ein Staatsvertrag erarbeitet. Sowohl die Vorarbeiten als auch die eigentlichen Verhandlungen mit Deutschland fanden unter Einbezug der interessierten Bundesstellen einschliesslich des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) sowie von Vertretern der KKJPD und der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) statt.

Der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit (schweizerisch-deutscher Polizeivertrag) wurde am 27. April 1999 in Bern unterzeichnet.

### **1.2.2 Österreich und Fürstentum Liechtenstein**

An ersten bilateralen Sondierungsgesprächen vom 14./15. Januar 1997 in Bern kamen die Schweiz und Österreich überein, die bereits im Mai 1996 auf Ministerebene eingeleitete Intensivierung der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Vorarbeiten mit Deutschland anzugehen. In der Folge wurde ein auf dem schweizerisch-deutschen Entwurf aufbauendes MoU mit Österreich unter Beteiligung des Fürstentums Liechtenstein als Beobachter erarbeitet. Das MoU wurde am 5. Dezember 1997 in Bern unterzeichnet; es enthält auch einen Passus über die Einbindung des Fürstentums Liechtenstein. Auch mit dem schweizerisch-österreichischen MoU sollte den auf der Basis des bestehenden Rechts realisierbaren Massnahmen ein entsprechender politischer Unterbau verliehen werden. Rechtliche Verpflichtungen wurden mit dem MoU keine begründet.

Nachdem der Bundesrat am 13. August 1997 ein Verhandlungsmandat erteilt hatte, wurde der Staatsvertrag an insgesamt drei mehrtägigen trilateralen Verhandlungsrunden erarbeitet. Sowohl die Vorarbeiten als auch die eigentlichen Verhandlungen mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein fanden unter Einbezug der interessierten Bundesstellen einschliesslich des EDSB sowie von Vertretern der KKJPD und der KKPKS statt.

Der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden wurde am 27. April 1999 in Bern unterzeichnet.

## **2 Besonderer Teil**

### **2.1 Deutschland**

#### **2.1.1 Schweizerisch-deutscher Polizeivertrag**

##### **2.1.1.1 Einleitung und Übersicht**

In der *Präambel* des Vertrags wird zunächst ein Bezug zu den im Memorandum of Understanding (MoU) vom 11. Dezember 1997 auf der Grundlage des bestehenden Rechts vereinbarten Zielen und Massnahmen der Zusammenarbeit in den Grenzgebieten hergestellt. Als politische Absichtserklärung hat das MoU – wie bereits dargelegt – keine selbstständige rechtliche Bedeutung. Der zweite Absatz der Präambel legt das Schwergewicht auf die kontinuierliche Fortentwicklung der Zusammenarbeit. Mit der Hervorhebung des polizeilichen Informationsaustausches wird dessen besondere Bedeutung zusätzlich unterstrichen. Der Bezug auf den im MoU bereits verwendeten Begriff «kooperatives Sicherheitssystem» im dritten Absatz soll die umfassende Natur der Zusammenarbeit zum Ausdruck bringen. Durch den Polizeivertrag wird dieses «System» über die Grenzgebiete hinaus ausgedehnt.

In *Kapitel I* (vgl. Ziff. 2.1.1.2) wird unter dem Titel «*Abstimmung in grundsätzlichen Sicherheitsfragen*» in Artikel 1 und 2 eine über den Einzelfallbereich hinausgehende strategische Komponente eingefügt.

*Kapitel II* (vgl. Ziff. 2.1.1.3) regelt die *allgemeine Zusammenarbeit der Polizeibehörden* unter Einschluss des Austausches von Daten und sonstigen Informationen (Art. 3–11), der Zustellung von gerichtlichen und anderen behördlichen Schriftstücken (Art. 12) sowie der Aus- und Fortbildung (Art. 13).

Die *besonderen Formen der Zusammenarbeit* werden in *Kapitel III* (vgl. Ziff. 2.1.1.4) des Polizeivertrags eingehend normiert. Es handelt sich dabei zum einen um die Observation zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung (Art. 14) und zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Art. 15), die Nacheile (Art. 16), die verdeckte Ermittlung zur Aufklärung von Straftaten (Art. 17) und zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Art. 18) sowie die kontrollierte Lieferung (Art. 19). Als besondere Formen der Zusammenarbeit gelten zum andern gemischte Streifen, gemischt besetzte Kontroll-, Observations- und Ermittlungsgruppen, Analyse- und sonstige Arbeitsgruppen (gemeinsame Einsatzformen) sowie grenzüberschreitende Fahndungsaktionen (Art. 20), der Austausch von Beamten ohne und mit Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse (Art. 21 und 22), die Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren (Art. 23), die Hilfeleistung bei Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen (Art. 24) sowie der Einsatz von Luft- und Wasserfahrzeugen (Art. 25).

*Kapitel IV* (vgl. Ziff. 2.1.1.5) regelt in drei umfangreichen Artikeln (Art. 26–28) den *Datenschutz* einschliesslich der Datenbearbeitung auf dem Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates.

In *Kapitel V* (vgl. Ziff. 2.1.1.6) werden soweit erforderlich die *Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen im anderen Vertragsstaat* für den gesamten Polizeivertrag festgeschrieben. Dies betrifft Einreise und Aufenthalt (Art. 29), das Tragen von Uniformen und das Mitführen von Dienstwaffen (Art. 30), Fürsorge und Dienstverhältnisse (Art. 31), die Haftung (Art. 32) sowie die Rechtsstellung der Beamten im Bereich des Strafrechts (Art. 33).

*Kapitel VI* (vgl. Ziff. 2.1.1.7) ist den *Zu widerhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs* gewidmet. Es geht dabei im Wesentlichen um den Begriff dieser Zu widerhandlungen (Art. 34), Mitteilungen aus dem Fahrzeugregister und Nachermittlungen (Art. 35), den Inhalt der zugestellten Schriftstücke (Art. 36), die Voraussetzungen eines Vollstreckungshilfeersuchens (Art. 37), Ablehnungsgründe, Mitteilungspflichten, Umfang und Beendigung der Vollstreckung (Art. 38), Unmittelbarkeit der Vollstreckung, Umrechnung, Zwangsmittel (Art. 39), die Kosten (Art. 40) sowie die zuständigen Behörden (Art. 41).

Die *Durchführungs- und Schlussbestimmungen* in *Kapitel VII* (vgl. Ziff. 2.1.1.8) betreffen einen Vorbehalt der Hoheitsrechte, der Sicherheit oder anderer wesentlicher Interessen (Ausnahmeregelung, Art. 42), die Anwendung und Fortentwicklung des Vertrages (Art. 43), die Einbeziehung der Zollverwaltung (Art. 44), die Kosten (Art. 45), die Verkehrssprache (Art. 46), Durchführungsvereinbarungen für die Grenzgebiete (Art. 47), das Verhältnis zu anderen Regelungen (Art. 48), Änderungen von Behördenbezeichnungen und Gebietskörperschaften (Art. 49) sowie schliesslich Inkraftsetzen und Kündigung (Art. 50).

### 2.1.1.2

### **Abstimmung in grundsätzlichen Sicherheitsfragen (Kap. I)**

Kapitel I stellt eine strategische Komponente an den Anfang des Vertragstextes. Die hier geregelte, über eine Einzelfallbearbeitung hinausgehende Zusammenarbeit konnte auf Wunsch der Schweiz integriert werden. Damit sollen einerseits ein verbesserter Informationsaustausch und andererseits auch eine intensivere Zusammenarbeit in allgemeinen Sicherheitsbelangen erreicht werden. Mit der Vereinbarung, periodisch Lagebilder auszutauschen und gemeinsame Bedrohungsanalysen durchzuführen, wird schliesslich ein wesentlicher Gedanke des MoU aufgenommen und weitergeführt.

#### *Gemeinsame Sicherheitsinteressen (Art. 1)*

Die Vertragsstaaten unterrichten einander einerseits über die Schwerpunkte ihrer Kriminalitätsbekämpfung und andererseits über bedeutsame Vorhaben auf polizeilichem Gebiet mit Auswirkungen auf die Belange des anderen Vertragsstaates. Bei der Erarbeitung polizeilicher Konzepte ist den gemeinsamen Sicherheitsinteressen angemessene Rechnung zu tragen. Jeder Vertragsstaat kann dem anderen ausserdem einen Vorschlag unterbreiten, wenn er der Ansicht ist, dass dieser besondere Schritte zur Gewährleistung der gemeinsamen Sicherheit ergreifen sollte. Dies muss nicht auf dem diplomatischen Weg erfolgen. Auch die nationalen Zentralstellen haben die Möglichkeit, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

#### *Gemeinsame Sicherheitsanalyse (Art. 2)*

Gemäss dieser Bestimmung streben die Vertragsstaaten einen möglichst einheitlichen Informationsstand über die polizeiliche Sicherheitslage an. Zu diesem Zweck sieht der Artikel zwei Instrumente vor: einerseits das Austauschen von Lagebildern, das periodisch und anlassbezogen erfolgen soll; andererseits sollen mindestens einmal jährlich gemeinsam die Schwerpunkte der Sicherheitslage analysiert werden. Der Austausch von Lagebildern erfolgt nach festgelegten Kriterien, was der besseren Vergleichbarkeit dient. Die Kriterien können der Kriminalitätsentwicklung angepasst werden. Auf eine explizite Regelung der Zuständigkeit wurde mit Rücksicht auf die nationalen Kompetenzordnungen verzichtet.

### 2.1.1.3

### **Allgemeine Zusammenarbeit der Polizeibehörden (Kap. II)**

Kapitel II enthält grundlegende Bestimmungen über die allgemeine Zusammenarbeit der Polizeibehörden unter Einschluss des Austausches von Daten und sonstigen Informationen (Art. 3–11), der Zustellung von gerichtlichen und anderen behördlichen Schriftstücken (Art. 12) sowie der Aus- und Fortbildung (Art. 13).

Grundsätzlich lassen sich die polizeilichen Aktivitäten in die Bereiche der Kriminalitätsbekämpfung und der Gefahrenabwehr gliedern. Unter den Begriff der Kriminalitätsbekämpfung fallen die Ermittlungen bei bereits begangenen Straftaten, während die Gefahrenabwehr den Schutz der Bevölkerung vor Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, einschliesslich der Verhütung künftiger Straftaten, bezweckt. Der Vertrag mit Österreich und Liechtenstein unterscheidet sich in diesem Punkt. Die Verhütung von Straftaten wird dort als gesonderter Begriff geführt, der nicht in den Bereich der Gefahrenabwehr fällt (vgl. Ziff. 2.2.3).

In Artikel 3 werden zunächst die Grundsätze für die Zusammenarbeit auf operativer Ebene festgelegt und das Verhältnis der Bestimmungen des Vertrags zum nationalen Recht der Vertragsstaaten definiert.

Die Regelung der polizeilichen Zusammenarbeit auf Ersuchen in Artikel 4 sieht im Vergleich zum Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1) weiter gehende Möglichkeiten der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit vor. Der Vertrag bringt auch Erleichterungen im Bereich der Rechtshilfe mit sich, indem bei Dringlichkeit gewisse Ersuchen von den nationalen Ermittlungsbehörden direkt an Polizeibehörden gerichtet (Art. 10) und behördliche Schriftstücke unmittelbar durch die Post an Privatpersonen zugestellt werden können (Art. 12). Auf Grund der unterschiedlichen Behördenorganisation und Zuständigkeiten werden im Polizeivertrag oft sowohl die juristische als auch die polizeiliche Ebene angesprochen. Der Vertrag spricht daher statt von Rechtshilfeersuchen generell von Ersuchen. Die Zuständigkeit der Justizbehörden gemäss nationalem Recht wird – wo erforderlich – vorbehalten.

Die Polizeizusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland war bisher nur im Bereich des kriminalpolizeilichen Nachrichtenaustausches über INTERPOL rechtlich geregelt, was oft als Mangel empfunden wurde und Unsicherheiten verursachte. Das INTERPOL-System ist in der Praxis zudem oft langsam. Im Polizeivertrag mit Deutschland konnte nun in den Artikeln 5–9 ein automatisierter Datenaustausch vereinbart werden. Damit wird die bestehende Zusammenarbeit ausgedehnt und effizienter gestaltet, was für beide Länder einen grossen Fortschritt in der Kriminalitätsbekämpfung darstellt. Für die Schweiz kann damit auch die Benachteiligung, die auf dem Ausschluss vom Schengener Informationssystem (SIS) beruht, gemindert werden. Dies ist nicht zu unterschätzen, betreffen doch zwei Drittel des grenzüberschreitenden polizeilichen Nachrichtenverkehrs die Nachbarstaaten der Schweiz.

Die Bestimmungen greifen nicht in die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Justiz- und Polizeibehörden ein. Zudem sind die Parteien nicht verpflichtet, auf Grund der übermittelten Daten ohne vorherige Prüfung Massnahmen zu ergreifen. Erst nach der Prüfung durch die nationalen Zentralstellen erfolgt eine Übernahme der Ersuchen ins nationale Fahndungssystem.

### *Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung (Art. 3)*

Dieser Artikel setzt zwei bereits im MoU festgeschriebene Grundgedanken in rechtlich bindender Form um: Zum einen verstärken die Vertragsstaaten die Zusammenarbeit bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung sowie zur Kriminalitätsbekämpfung, zum anderen handeln sie dabei unter Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen des anderen Vertragsstaates. Der Artikel legt weiter fest, dass die Zusammenarbeit im Rahmen des innerstaatlichen Rechts zu erfolgen hat, soweit sich aus dem Vertrag nicht etwas anderes ergibt. Dies bedeutet, dass vom innerstaatlichen Recht abweichende Vertragsbestimmungen diesem vorgehen und der vorliegende Staatsvertrag insofern neues Recht schafft.

Der Vertrag selbst regelt nicht den Umfang des möglichen Nachrichtenaustausches. Nach Auffassung der Verhandlungsdelegationen sind bezüglich des Umfangs und der Grundsätze des polizeilichen Informationsaustausches deshalb für die Schweiz Artikel 351<sup>quinquies</sup> des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) und somit das IRSG anwendbar. Es gelten damit insbesondere auch die Ausschlussgründe von Artikel 3 IRSG. Die Polizeizusammenarbeit nach diesem Vertrag ist

ausgeschlossen für politische, militärische und fiskalische Delikte sowie für den Bereich des Staatsschutzes, soweit dessen Tätigkeit unter den Begriff des politischen Delikts fällt.

#### *Zusammenarbeit auf Ersuchen (Art. 4)*

Diese für die polizeiliche Zusammenarbeit zentrale Bestimmung orientiert sich massgeblich an Artikel 39 SDÜ. Sie bringt insbesondere bezüglich des erlaubten Direktverkehrs zwischen Polizeibehörden und der Möglichkeit der Verwendung von auf diesem Weg erlangten schriftlichen Beweismitteln in Strafverfahren sogar zusätzliche Erleichterungen. Ein allgemeiner direkter Behördenverkehr, wie er in den bilateralen Abkommen mit Frankreich (Art. 5 Abs. 3) und Italien (Art. 11 Abs. 3) verankert ist, konnte jedoch mit Deutschland für den Bereich der Bekämpfung von Straftaten nicht realisiert werden, dies mit Rücksicht auf die innerdeutsche Rechtslage, die vom Zentralstellenprinzip mit Ausnahmeverbehalt ausgeht.

*Absatz 1* statuiert eine allgemeine Pflicht der Polizeibehörden zur Zusammenarbeit bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung und bei der Bekämpfung von Straftaten auf ein ausländisches Ersuchen hin. Für die Schweiz geht Artikel 4 somit über den zulässigen Bereich der Polizeizusammenarbeit gemäss Artikel 75a IRSG hinaus, der auf Ersuchen im Rahmen von Amtshandlungen für ein Verfahren in strafrechtlichen Angelegenheiten (Art. 75a in Verbindung mit 63 Abs. 1 IRSG) beschränkt ist. Der vorliegende Vertrag lässt eine Zusammenarbeit auch im Bereich der Gefahrenabwehr einschliesslich der Verhütung von Straftaten zu. Auch hier sind jedoch die Grundsätze des Rechtshilfeverkehrs einschliesslich der Ausschlussgründe von Abschnitt 2 IRSG anwendbar (vgl. oben). Ausgenommen sind lediglich Ersuchen, deren Beantwortung die Anwendung prozessualen Zwangs erfordert oder bei denen es sich um traditionelle Gebiete der justitiellen Zusammenarbeit handelt. Absatz 1 definiert schliesslich den im gesamten Vertrag verwendeten Begriff «Polizeibehörden» als die Behörden von Polizei, Grenzpolizei, Bundesgrenzschutz und Grenzwache.

*Absatz 2* sieht für die Hilfe zur Bekämpfung begangener Straftaten als Grundsatz den Zentralstellenverkehr vor. Jede schweizerische Polizeibehörde kann jedoch auch direkt mit dem deutschen Bundeskriminalamt (BKA) verkehren. Damit geht für die Schweiz die in diesem Abkommen getroffene Regelung über Artikel 75a IRSG hinaus, die nur die obersten Polizeibehörden des Bundes und der Kantone dazu ermächtigt, direkt Ersuchen zu stellen und zu beantworten. Daneben wird für beide Vertragsparteien auch ein direkter Verkehr zwischen den Polizeibehörden zugelassen, wenn es sich um eine Straftat mit Schwerpunkt im Grenzgebiet handelt, bei zeitlicher Dringlichkeit sowie (wenn das Einverständnis der Zentralstellen vorliegt) bei tat- oder täterbezogenen Zusammenhängen im Rahmen abgrenzbarer Fallgestaltungen.

*Absatz 3* betrifft Ersuchen um Hilfe zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Im Anwendungsbereich dieser Absätze können die zuständigen Polizeibehörden unmittelbar miteinander verkehren. Der Direktverkehr ist hier notwendig, da es sich regelmässig um dringliche Fälle handelt, bei denen der Umweg über die Zentralstellen das Ergreifen der erforderliche Massnahmen gefährden würde. Eine Ausnahme besteht lediglich bei der Verhütung von Straftaten, die ebenfalls unter diesen Absatz fällt, für die aber bezüglich des Behördenverkehrs das Zentralstellenprinzip gilt. Ein Direktverkehr ist nur möglich in den in Absatz 2 Satz 3 genannten Fällen.

*Absatz 4* zählt die wichtigsten Zusammenarbeitsinstrumente, die keine prozessualen Zwangsmassnahmen erfordern, beispielhaft auf.

Die Regelung von *Absatz 5* ermöglicht es den Justizbehörden, bei Auskunftsersuchen, für deren Behandlung nicht der offizielle Rechtshilfeweg vorgeschrieben ist, den in formeller Hinsicht einfacheren Weg nach diesem Vertrag zu wählen und so ein aufwendigeres justitielles Rechtshilfeersuchen zu vermeiden.

*Absatz 6* verlangt die Unterrichtung der nationalen Zentralstellen nach Massgabe des nationalen Rechts. Heute sieht dies für die Schweiz lediglich Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (Zentralstellengesetz; SR 172.213.71) vor, der eine Meldung verlangt, wenn auf das Vorliegen einer kriminellen Organisation geschlossen werden kann.

*Absatz 7* definiert den Begriff der Grenzgebiete. Die Bestimmung ist im ganzen Regelungsbereich des Abkommens relevant, da mehrfach darauf verwiesen wird. Für die Schweiz gehören dazu sämtliche Kantone mit direkter gemeinsamer Grenze zu Deutschland.

#### *Ausschreibung von Personen zur Festnahme mit dem Ziel der Auslieferung (Art. 5)*

Dieser Artikel regelt die Übermittlung von Ersuchen um Ausschreibungen zur Festnahme mit dem Ziel der Auslieferung bereits vor Einreichung eines formellen Auslieferungsersuchens. Die Uebermittlung erfolgt auf Antrag der Justizbehörden über ein geschütztes elektronisches Nachrichtenübermittlungssystem. Damit kann eine wesentliche Verbesserung des Flusses und der Verarbeitung von Informationen zwischen den zuständigen Behörden der Vertragsstaaten erreicht werden, da das Abfassen schriftlicher Ersuchen zur vorläufigen Festnahme wegfällt.

Bei der Festlegung der Einzelheiten bezüglich der automatisierten Uebermittlung von Ausschreibungen zur Festnahme galt es, den unterschiedlichen Konzeptionen in Deutschland und der Schweiz beim Stellen derartiger Ersuchen gerecht zu werden. Deutschland geht nach dem Schengener System davon aus, dass der ersuchende Staat prüft, ob es sich um eine im ersuchten Staat auslieferungsfähige Straftat handelt. Erst nach dieser Prüfung stellt der ersuchende Staat die Ausschreibung ins Schengener Informationssystem (SIS) ein; in den übrigen Schengen-Staaten ist diese Ausschreibung sofort Teil der Fahndungsdatei. Die ersuchten Staaten haben lediglich die Möglichkeit, durch eine Kennzeichnung für 24 Stunden zu veranlassen, dass die Festnahme (noch) nicht erfolgt. Die Schweiz bevorzugt ein System, nach dem die eingehenden Ersuchen zunächst auf ihre Zulässigkeit geprüft und erst dann in die Fahndungsdatei aufgenommen werden. Es wurde eine Vertragsformulierung gefunden, nach der beide Seiten das von ihnen bevorzugte Vorgehen anwenden können.

Nach *Absatz 1* sind die auf diesem Weg übermittelten Personendaten den Ersuchen um vorläufige Festnahme nach Artikel 16 des Europäischen Auslieferungsabkommens vom 13. Dezember 1957 (EAUe; SR 0.353.1) gleichgestellt.

*Absatz 2* schreibt im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips vor, dass nur die für den Zweck der vorläufigen Festnahme erforderlichen Daten übermittelt werden sollen. Zudem soll der ausschreibende Staat Ersuchen nur übermitteln, wenn die Bedeutung des Falles dies rechtfertigt.

*Absatz 3* limitiert die zulässigen Personendaten, die der ausschreibende Staat übermitteln darf. Die Liste entspricht derjenigen von Artikel 94 Absatz 3 SDÜ.

*Absatz 4* regelt die Kompetenz der Vertragsstaaten, die übermittelten Ersuchen zu überprüfen. Im Gegensatz zur Schengener Regelung wird die Schweiz keine Ausschreibung ohne vorherige Prüfung ins nationale Fahndungssystem übernehmen. Zu diesem Zweck werden die übermittelten Daten zunächst zwischengespeichert (Arbeitsspeicher), bevor sie in das nationale Fahndungssystem (RIPOL) aufgenommen werden. Der ersuchte Staat hat ein Ersuchen in der Regel innerhalb von 24 Stunden zu prüfen.

Bei besonderer Dringlichkeit verlangt *Absatz 5* eine sofortige Prüfung des ausländischen Ersuchens. Zudem hat der ersuchte Staat die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit die angeforderte Massnahme bei Bewilligung unverzüglich vollzogen werden kann.

*Absatz 6* statuiert für die Fälle, dass eine Prüfung nicht innerhalb von 24 Stunden abgeschlossen werden kann, oder ein Ersuchen vom Empfängerstaat abgelehnt wird, eine Verpflichtung, das Ersuchen wie ein Ersuchen um Aufenthaltsermittlung zu behandeln. Damit soll den Ermittlungszwecken des ersuchenden Staates im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes mindestens teilweise entsprochen werden.

*Absatz 8* beinhaltet für den Fall einer Nichtausschreibung im nationalen Fahndungssystem eine Begründungspflicht gegenüber dem ersuchenden Staat. Dies stellt eine nicht unwesentliche Verbesserung im Vergleich zum INTERPOL-Standard dar, wo der ersuchende Staat in der Regel keine Rückmeldungen auf seine Ersuchen erhält, da dazu keine Verpflichtung besteht.

#### *Sonstige Personenfahndung (Art. 6)*

Artikel 6 regelt die Übermittlung von Personendaten zum Zwecke der Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung und Ingewahrsamnahme von Vermissten (Abs. 3), zur Aufenthaltsermittlung für Zwecke der Strafverfolgung und Strafvollstreckung (Abs. 4) und zur verdeckten Registrierung (Abs. 5). Die entsprechenden Bestimmungen im Schengener Rahmen sind die Artikel 97–99 bzw. 94 Absatz 3 SDÜ. Artikel 6 soll separat mit einem Notenwechsel in Kraft gesetzt werden (vgl. Ziff. 2.1.1.8 zu Art. 50).

Nach *Absatz 1* gelten die übermittelten Ausschreibungen im anderen Vertragsstaat als Ersuchen im Sinne des Vertrages. Die nationalen Behörden sind folglich auch im Bereich von Artikel 6 nicht verpflichtet, die Ausschreibungen des anderen Vertragsstaates ohne Prüfung zu übernehmen. Die Daten werden in der Schweiz nicht automatisch in das nationale Fahndungssystem (RIPOL) übernommen, sondern zuerst zwischengespeichert und geprüft.

Nach *Absatz 2* übermittelt das BKA der Schweiz nur die Fahndungsdaten, die es in das Schengener Informationssystem für die in Absatz 1 genannten Fahndungskategorien eingibt (d. h. die Personendaten entsprechend Art. 91 Abs. 3 SDÜ). Es handelt sich um rein nationale Datenbestände der Bundesrepublik Deutschland und nicht etwa um Daten des Schengener Verbunds. Die Daten entsprechen jedoch inhaltlich und in struktureller Hinsicht den im Rahmen von Schengen festgelegten Kriterien. Der Bezug zum SIS und zum Schengener Rechtsbestand hat ausschliesslich organisatorische und technische Gründe. Der Schweiz wird somit auch kein indirekter Zugriff auf das SIS gewährt. Das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) hat gleichartige Daten zu übermitteln. Strukturierung und Übermittlung der Datensätze sollen in einer technischen Vereinbarung zwischen den Zentralstellen geregelt werden.

*Absatz 3* regelt die Übermittlung von Informationen auf Grund von Ausschreibungen zur Aufenthaltsermittlung von Vermissten und zur Ingewahrsamnahme von Vermissten und sonstigen Personen. Wird eine volljährige vermisste Person im ersuchten Staat festgestellt, dürfen an den ersuchenden Staat nur die zur Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Fahndung notwendigen Informationen übermittelt werden. Die Übermittlung zusätzlicher Informationen oder die Mitteilung an Dritte erfordert die Einwilligung des Betroffenen. Betroffen im Sinne dieses Artikels ist dabei nur die Person, deren Aufenthalt mitgeteilt werden soll. Personen, die im Interesse ihres eigenen Schutzes oder zur Gefahrenabwehr auf Ersuchen der zuständigen Behörde oder des zuständigen Gerichts vorläufig in Gewahrsam genommen oder auf Grund einer Anordnung einer zuständigen Stelle zwangsweise untergebracht worden sind, werden von den Polizeibehörden nur in Gewahrsam genommen, sofern die Voraussetzungen nach innerstaatlichem Recht gegeben sind. Davon sind sämtliche Personen betroffen, gegen die eine hoheitliche Massnahme angeordnet wurde, die einen zwangsweisen Freiheitsentzug beinhaltet. Minderjährige Vermisste werden unter denselben Voraussetzungen ebenfalls in Gewahrsam genommen.

Gestützt auf *Absatz 4* dürfen bei Ausschreibungen zur Aufenthaltsermittlung zum Zwecke der Strafverfolgung und -vollstreckung nur Informationen über Wohnsitz und Aufenthalt der gesuchten Personen übermittelt werden. Die Bestimmung entspricht weitgehend der Schengener Regelung (Art. 98 Abs. 1 SDÜ).

Ausschreibungen zur verdeckten Registrierung sind nach *Absatz 5* nur zur Strafverfolgung oder wenn sie der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit dienen zulässig. Die verdeckte Registrierung ist für die Schweiz bereits auf Grund der Verordnung vom 19. Juni 1995 über das automatisierte Fahndungssystem (RIPOL-Verordnung, Art. 10 Abs. 2 Bst. b; SR 172.213.61) vorgesehen und dient vor allem dazu, den Aufenthaltsort von Personen zu ermitteln, die einer Straftat verdächt werden, ohne dass daran unmittelbar Massnahmen geknüpft werden. Da im Rahmen der Gefahrenabwehr eine Personenfahndung auch ohne Vorliegen einer Straftat zulässig sein soll, wurden zusätzliche, äusserst restriktive Voraussetzungen formuliert: Es müssen konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass die betroffene Person in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten plant oder begeht oder die Gesamtbeurteilung der betroffenen Person muss insbesondere auf Grund der bisher von ihr begangenen Straftaten erwarten lassen, dass sie auch künftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird. Zu denken ist dabei etwa an Terroristen, gewalttätige Extremisten, rückfallgefährdete Sexualstraftäter oder Delinquenten des organisierten Verbrechens. Die Prüfung eines solchen Ersuchens muss analog zu Artikel 5 Absatz 4 in der Regel innert 24 Stunden erfolgen. Auf Grund der verdeckten Registrierung können anlässlich von Grenzkontrollen sowie sonstigen polizeilichen oder zollrechtlichen Überprüfungen die in den Buchstaben a–g abschliessend aufgezählten Informationen erhoben und übermittelt werden.

#### *Übermittlung von Daten zur Einreiseverweigerung (Art. 7)*

Im Verlauf der Verhandlungen entstand die Idee, einen bilateralen Fernhalteverbund auf reziproker Basis zu schaffen. Den im einen Vertragsstaat aus bestimmten Gründen unerwünschten und ausgeschriebenen Drittausländern sollten vom anderen Staat in der Regel die Einreise (mit oder ohne Visum) und der Aufenthalt verweigert werden. Es ging dabei namentlich um das Fernhalten von Personen, die gefährlicher und schwerer Delikte überführt oder verdächtigt werden. Das Projekt konnte aus verschiedenen Gründen nicht realisiert werden. Insbesondere gelangte Deutschland zu der Auffassung, dass es angesichts der rechtlichen Verpflichtungen aus den

Schengener Verträgen nicht möglich sei, Schweizer Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung zu übernehmen. Die nach eingehenden Verhandlungen und gründlichen Abklärungen schliesslich im Vertrag verankerte asymmetrische Regelung geht weniger weit und trägt diesen Bedenken Rechnung. Sie berücksichtigt die unterschiedliche Rechtslage der Vertragsstaaten und wahrt die gemeinsamen Sicherheitsinteressen in angemessener Weise: Um ihre ausländerrechtlichen Entscheide gegebenenfalls zusätzlich abstützen zu können, hat die Schweiz bei der Prüfung eines Einreisegesuchs, einer Weg- oder Ausweisung oder einer Einreisesperre ein Interesse daran, zu erfahren, ob die betreffende Person allenfalls in Deutschland in Erscheinung getreten ist. Die Bundesrepublik hat ihrerseits ein Interesse, dass die von ihr im gesamten Gebiet der Schengener Staaten zur Einreiseverweigerung ausgeschriebenen Ausländer möglichst auch von einer Einreise in das Nachbarland Schweiz abgehalten werden.

Die übermittelten Daten sind aus organisatorischen und technischen Gründen mit den Daten identisch, die Deutschland auf Grund (eigener) Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung in das Schengener Informationssystem gemäss Artikel 96 Schengener Durchführungsübereinkommen<sup>2</sup> (SDÜ) eingibt. Die Übermittlung betrifft somit rein nationale Datenbestände der Bundesrepublik Deutschland und nicht etwa Daten des Schengener Verbunds. Der Schweiz wird somit auch in diesem Bereich kein indirekter Zugriff auf das SIS gewährt. Für Ausschreibungen nach Artikel 96 SDÜ muss die Anwesenheit eines Ausländers eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellen oder es muss gegen ihn eine der schweizerischen Einreisesperre entsprechende Massnahme verhängt worden sein.

Durch den Verweis auf Artikel 96 SDÜ für die Datenübermittlung Deutschlands an die Schweiz ist somit sichergestellt, dass die der Ausschreibung zu Grunde liegenden Tatsachen ein gewisses Gewicht haben und Bagatelldelikte ausgeschlossen sind. Der genaue Umfang der übermittelten Daten wird im Schengener Rahmen von Artikel 94 SDÜ bestimmt und entspricht im Wesentlichen dem Katalog von Artikel 5

<sup>2</sup> Art. 96 SDÜ lautet wie folgt:

«(1) Die Daten bezüglich Drittausländern, die zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen sind, werden aufgrund einer nationalen Ausschreibung gespeichert, die auf Entscheidungen der zuständigen Verwaltungsbehörden und Gerichte beruht, wobei die Verfahrensregeln des nationalen Rechts zu beachten sind.

(2) Die Entscheidungen können auf die Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit, die die Anwesenheit eines Drittausländers auf dem Hoheitsgebiet der Vertragspartei bedeutet, gestützt werden. Dies kann insbesondere der Fall sein

- a) bei einem Drittausländer, der wegen einer Straftat verurteilt worden ist, die mit Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht ist;
- b) bei einem Drittausländer, gegen den ein begründeter Verdacht besteht, dass er schwere Straftaten, einschliesslich solcher im Sinne von Artikel 71 begangen hat, oder gegen den konkrete Hinweise bestehen, dass er solche Taten in dem Hoheitsgebiet einer Vertragspartei plant.

(3) Die Entscheidungen können ebenso darauf beruhen, dass der Drittausländer ausgewiesen, zurückgewiesen oder abgeschoben worden ist, wobei die Massnahme nicht aufgeschoben oder aufgehoben worden sein darf, ein Verbot der Einreise oder des Aufenthalts enthalten oder davon begleitet sein muss und auf der Nichtbeachtung des nationalen Rechts über die Einreise oder den Aufenthalt von Ausländern beruhen muss.»

Der in Art. 96 Abs. 2 Bst. b SDÜ erwähnte Art. 71 SDÜ bezieht sich auf Betäubungsmittel.

Absatz 3 des Vertrages. Da diese Angaben für die eigentliche Entscheidungsfindung meist nicht genügen, sollen die der Ausschreibung zu Grunde liegenden Tatsachen im begründeten Einzelfall auf Ersuchen nachgeliefert werden. Es liegt dabei im alleinigen Ermessen der Schweiz, ob sie solche Informationen bei einem zu treffenden ausländerrechtlichen Entscheid anfordern und berücksichtigen will. Bereits heute werden im Einzelfall Erkenntnisse ausländischer Behörden bei innerstaatlichen ausländerrechtlichen Entscheidungen berücksichtigt, da unter dem Sicherheitsaspekt alle der Entscheidbehörde bekannten Vorgänge in die Beurteilung einzubeziehen sind. Der ausländerrechtliche Entscheid selbst bleibt dabei immer eine nationale Entscheidung, die sich ausschliesslich auf nationales Recht stützt.

#### *Sachfahndung (Art. 8)*

Unter Sachfahndung wird die Fahndung nach abhanden gekommenen Gegenständen und Fahrzeugen verstanden (vgl. Art. 2 Bst. g und h RIPO-Verordnung). Es ist zu beachten, dass Deutschland über INTERPOL bereits heute gestützt auf das schweizerische Recht (Art. 3 Abs. 3 Bst. g RIPO-Verordnung) Zugriff auf die schweizerische Fahrzeugfahndung besitzt. Die Schweiz ihrerseits hat Zugriff auf die gesamte Sachfahndung Deutschlands. Neu ist also lediglich, dass auch das deutsche Bundeskriminalamt (BKA) die gesamte schweizerische Sachfahndung abfragen kann. Artikel 8 Absatz 2 soll separat mit einem Notenwechsel in Kraft gesetzt werden (vgl. Ziff. 2.1.1.8 zu Art. 50).

Gemäss Absatz 1 halten die jeweiligen Zentralstellen bei ihnen gespeicherte Daten, die der Suche nach Sachen dienen, zum Abruf im automatisierten Verfahren für die jeweils andere Zentralstelle bereit. Sachfahndungsdaten müssen nicht wie die in den vorherigen Artikeln geregelten Ausschreibungen übermittelt werden. Die nationalen Zentralstellen sind berechtigt, online auf die Sachfahndungsdaten des anderen Vertragsstaates zuzugreifen. Die übrigen Polizeibehörden müssen gewünschte Informationen via Zentralstelle abfragen, wobei diesen ein direkter Zugriff auf die gewünschten Daten ermöglicht werden kann. Die Zentralstelle nimmt in diesem Fall nur noch eine Knotenfunktion wahr.

Absatz 2 regelt eine Übergangsphase. Bis die Möglichkeit zur Onlineabfrage nach Absatz 1 eingerichtet ist, übermitteln die beiden Zentralstellen einander für das jeweilige Fahndungssystem Daten in Bezug auf gesuchte Sachen. Artikel 6 Absatz 2 des Polizeivertrags gilt entsprechend, d. h. Deutschland übermittelt nur die für das Schengener Informationssystem in der entsprechenden Kategorie vorgesehenen Daten (Art. 100 Abs. 3 SDÜ). Die Schweiz übermittelt gleichartige Daten. In einer technischen Vereinbarung können auch hier Strukturierung und Übermittlung der Datensätze zwischen den Zentralstellen geregelt werden. Eine Behörde, die auf Grund einer Abfrage eine Übereinstimmung feststellt, kann die ausschreibende Behörde direkt kontaktieren, um die erforderlichen Massnahmen abzustimmen und dabei auch personenbezogene Daten innerhalb der Schranken dieses Vertrages übermitteln (Art. 100 Abs. 2 SDÜ).

#### *Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten (Art. 9)*

Die Bestimmung regelt den Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten. Bis zum separaten Inkrafttreten von Kapitel VI wird der Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten nach Artikel 9 durchgeführt, wobei Artikel 35 Absätze 2–7 vorläufig angewendet wird (vgl. Ziff. 2.1.1.8 zu Art. 50). Mit dem Inkrafttreten der umfassenden Regelung des Bereichs Strassenverkehr in Kapitel VI wird von Artikel 9 nur noch Absatz 2 eine selbstständige Bedeutung haben: In dringenden Fällen dürfen die Po-

lizeibehörden ihre Anfrage direkt an eine Polizeibehörde des andern Vertragsstaates richten. Der Informationsaustausch im Rahmen der allgemeinen Verbrechensbekämpfung der nationalen Polizeibehörden wird jedoch ab Inkrafttreten des Vertrages über Artikel 4 abgewickelt und fällt nicht unter die vorliegende Bestimmung.

#### *Polizeiliche Hilfe bei Gefahr im Verzug (Art. 10)*

Dem Artikel liegen drei Gedanken zu Grunde: Die Polizei soll in bestimmten Fällen an Stelle der Justiz gültig ein Rechtshilfeersuchen stellen können; die ersuchte Polizeistelle im anderen Land soll sofort handeln können (Beweissicherungsmaßnahmen); für die Übermittlung von Beweismitteln an die Behörden des ersuchenden Staates soll demgegenüber ein formelles Rechtshilfeersuchen vorausgesetzt werden.

Bei Gefahr im Verzug haben nach *Absatz 1* Polizeibehörden die Möglichkeit, an Stelle von Justizbehörden Ersuchen zu stellen und entgegenzunehmen. Für allfällige Massnahmen, die gemäss dem nationalen Recht einer richterlichen Genehmigung bedürfen, stellt diese Bestimmung jedoch keine Rechtsgrundlage dar. Die Verpflichtung, die zuständige Justizbehörde einzuschalten, wird damit nicht aufgehoben. Bezüglich des Übermittlungswegs wird auf Artikel 4 Absatz 2 verwiesen. Damit kann eine wesentliche Verbesserung bei der Abwicklung solcher Ersuchen erreicht werden, da die Polizeibehörden über ein permanent funktionierendes Übermittlungsnetz und einen 24-Stunden-Pikettdienst verfügen. Es kann so in dringlichen Fällen schneller reagiert werden. Im Rahmen dieses Artikels können Ersuchen um Spuren- und Beweissicherung übermittelt werden. Um sicherzustellen, dass die Kompetenzen der Justizbehörden auf jeden Fall gewahrt bleiben, sehen die Absätze 2 und 3 entsprechende Sicherungen vor.

*Absatz 2* verlangt, dass die zuständigen Justizbehörden im ersuchenden und im ersuchten Staat unter Grundangabe zu informieren sind.

Gemäss *Absatz 3* erfordert die Übermittlung der Ergebnisse der durchgeführten Massnahmen ein förmliches Rechtshilfeersuchen. Bei Dringlichkeit kann die ersuchte Polizeibehörde die Ergebnisse mit Einwilligung der zuständigen Justizbehörde auch direkt übermitteln.

#### *Informationsübermittlung ohne Ersuchen (Art. 11)*

Im Interesse einer verbesserten grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung sind die Polizeibehörden der Vertragsparteien gehalten, einander die in der Bestimmung genannten Informationen zu übermitteln. Damit wird ihnen ermöglicht, im Bereich der Gefahrenabwehr und der Verbrechensbekämpfung auch grenzüberschreitend aktiv und nicht nur reaktiv tätig zu werden. Als Modell diente die Regelung in Artikel 46 SDÜ. Für nicht rechtshilfefähige und damit auch der Polizeizusammenarbeit nicht offen stehende Sachverhalte (Art. 3 und 67 IRSG) ist eine Zusammenarbeit unter der vorliegenden Bestimmung nicht zulässig. Da kein Ersuchen vorliegt, wird in Ergänzung der Datenschutzregelung von Artikel 27 Ziffer 2 verlangt, dass nicht nur der Übermittler, sondern auch der Empfänger die erhaltenen Informationen auf Erforderlichkeit für die übermittelten Zwecke überprüft.

#### *Zustellung von gerichtlichen und anderen behördlichen Schriftstücken (Art. 12)*

Die Vertragsbestimmung zielt darauf ab, das Verfahren bei der Übermittlung behördlicher Schriftstücke zu vereinfachen. Damit wird gewährleistet, dass behördliche Schriftstücke, die nicht in den Rechtshilfebereich fallen, erleichtert zugestellt werden können. Von grosser Bedeutung ist dies insbesondere im Bereich der Zuwi-

derhandlungen gegen Vorschriften im Strassenverkehr (vgl. Ziff. 2.1.1.7 zu Art. 36). Der Vertrag vom 13. November 1969 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens (SR 0.351.913.61) wird durch eine identische Bestimmung ergänzt (vgl. Ziff. 2.1.2.1).

*Absatz 1* erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen die direkte postalische Zustellung von Schriftstücken. Diese Bestimmung soll den administrativen Aufwand für Zustellungen vermindern und die Übermittlungsbehörden von Bagatellfällen entlasten. Für die Schweiz ist die direkte Postzustellung von Schriftstücken aus dem Ausland keine Neuheit: Das Rechtshilfegesetz (Art. 68 Abs. 2) erlaubt diese Form der Zustellung unter gewissen Voraussetzungen bereits heute. In der revidierten Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfeverordnung, IRSV; SR 351.11) hat der Bundesrat die direkte Postzustellung aus dem Ausland an Empfänger in der Schweiz ausgedehnt und insbesondere in Strassenverkehrsangelegenheiten für sämtliche ausländischen Schriftstücke vorgesehen (Art. 30 Abs. 2 IRSV). Eine Regelung über die direkte Postzustellung findet sich zudem im SDÜ (Art. 52).

*Absatz 2* hält fest, in welchen Fällen eine Übersetzung des zuzustellenden Schriftstückes notwendig ist. Die Übersetzungsregelung dient der Rechtssicherheit und will gewährleisten, dass der Rechtsschutz des Empfängers ausreichend gewahrt wird.

#### *Aus- und Fortbildung (Art. 13)*

Artikel 13 stellt die bereits bisher praktizierte Zusammenarbeit bei der Aus- und Fortbildung auf eine einwandfreie rechtliche Grundlage und intensiviert sie beträchtlich. Da es sich bei den in den Ziffern 1–4 aufgezählten Formen der Zusammenarbeit um keine abschliessende Liste handelt, sind unter dieser Bestimmung auch weitere Aus- und Fortbildungsmassnahmen denkbar. Beide Seiten können dadurch vom Wissen der anderen Vertragspartei profitieren, was in Zeiten ständig wechselnder und neu entstehender Kriminalitätsformen, insbesondere im Bereich des organisierten Verbrechens, der Geldwäscherei, der Internet-Kriminalität usw., entscheidende Vorteile bei der Verbrechensbekämpfung bringt.

### **2.1.1.4                    Besondere Formen der Zusammenarbeit (Kap. III)**

Kapitel III enthält Bestimmungen über besondere operative Formen der Zusammenarbeit. Als wichtigste Formen sind Observation, verdeckte Ermittlung und kontrollierte Lieferung zu nennen, welche sowohl ausschliesslich im Inland als auch grenzüberschreitend durchgeführt werden können, sowie die Nachteile, die definitionsgemäss nur grenzüberschreitend möglich ist. Im Allgemeinen wird verstanden:

- unter *Observation* eine länger andauernde heimliche Beobachtung von Personen durch Polizeibehörden, wobei ein Kontakt zwischen der observierten Person und dem observierenden Beamten grundsätzlich nicht beabsichtigt ist,
- unter *verdeckter Ermittlung* der Einsatz von Beamten mit einer ihnen verliehenen veränderten Identität im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens,

- unter *kontrollierter Lieferung* die heimliche polizeiliche Überwachung des Transports einer bestimmten (illegalen) Ware mit dem Ziel, an die Empfänger dieser Lieferung oder sonstige Hintermänner zu gelangen,
- unter *Nacheile* schliesslich die Fortsetzung der polizeilichen Verfolgung von Personen auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates.

Die bisherige grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von INTERPOL umfasste nur den Austausch kriminalpolizeilicher Nachrichten. Das Fehlen operativer Kooperationsformen wurde aber oft als Mangel empfunden, da grenzüberschreitend begangene Delikte heute ohne solche Instrumente nicht mehr wirksam bekämpft werden können. Mit den in diesem Kapitel enthaltenen Bestimmungen ist es gelungen, diesen Mangel zu beheben. Sie orientieren sich an der Schengener Regelung, weichen aber teilweise von dieser ab. Dies war zum einen geboten, um die entsprechenden Schengener Bestimmungen möglichst optimal an die bilateralen Verhältnisse anzupassen, zum anderen konnten die mit der konkreten Anwendung dieser Bestimmungen gemachten praktischen Erfahrungen berücksichtigt werden. So wurde beispielsweise angesichts der Kleinräumigkeit der Schweiz mit häufig wechselnden Kantonsgrenzen sowie im Interesse einer praktikablen und effizienten Verbrechensbekämpfung in der Regel auf die räumlichen, zeitlichen und örtlichen Beschränkungen gemäss Schengener Regelung verzichtet. Die vorgesehene Regelung dient der Rechtssicherheit sowie dem Schutz der handelnden Beamten und schliesst Unsicherheiten und Schwierigkeiten betreffend örtliche Zuständigkeit aus.

Die Vertragsparteien sind der Meinung, dass wenn immer möglich eigene Beamte die Amtshandlungen im eigenen Land vornehmen sollen. Die Übergabe der Observation oder die Übernahme einer Nacheile an der Grenze soll demnach die Regel darstellen.

Die Institute der Observation zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung (Art. 14) und zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Art. 15), der Nacheile (Art. 16), der verdeckten Ermittlung zur Aufklärung von Straftaten (Art. 17) und zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Art. 18) sowie der kontrollierten Lieferung (Art. 19) erlauben es den zuständigen Polizei- und Zollbehörden unter gewissen Voraussetzungen und in der Regel mit vorheriger Zustimmung eines anderen Vertragsstaates, auf dessen Hoheitsgebiet tätig zu werden. Die Regelung der einzelnen Zusammenarbeitsformen erfolgte im vorliegenden Vertrag deshalb in präziser Form und sieht detaillierte Zulässigkeitsvoraussetzungen vor.

Als besondere Formen der Zusammenarbeit gelten ferner gemischte Streifen, gemischt besetzte Kontroll-, Observations- und Ermittlungsgruppen, Analyse- und sonstige Arbeitsgruppen (gemeinsame Einsatzformen) sowie grenzüberschreitende Fahndungsaktionen (Art. 20), der Austausch von Beamten ohne und mit Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse (Art. 21 und 22), die Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren (Art. 23), die Hilfeleistung bei Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen (Art. 24) sowie der Einsatz von Luft- und Wasserfahrzeugen (Art. 25).

#### *Observation zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung (Art. 14)*

Artikel 14 regelt die grenzüberschreitende Fortsetzung einer Observation im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens oder mit dem Ziel der Sicherstellung der Strafvoll-

streckung. Als Vorbild diene Artikel 40 SDÜ, der allerdings keine Observation zur Sicherstellung der Strafvollstreckung vorsieht. Ausserdem lässt das SDÜ eine grenzüberschreitende Observation ohne vorherige Zustimmung nur bei Vorliegen einer auslieferungsfähigen und in der abschliessenden Liste von Artikel 40 Absatz 7 SDÜ enthaltenen Straftat zu. Da sich diese Liste nach den Erfahrungen der Schengen-Staaten als wenig praktikabel erwiesen hat, wurde im vorliegenden Vertrag darauf verzichtet. Mit der Beschränkung auf auslieferungsfähige Straftaten wird eine grenzüberschreitende Observation bei Bagatelldelikten ausgeschlossen.

Die grenzüberschreitende Observation ist nach *Absatz 1* grundsätzlich nur mit vorheriger Zustimmung des anderen Staates zulässig. Voraussetzung ist das Vorliegen einer im ersuchten Staat auslieferungsfähigen Straftat, wobei sich die Auslieferungsfähigkeit nach dem Recht des ersuchten Staates richtet. Der Begriff der Auslieferungsfähigkeit deckt sich in den Vertragsstaaten weitgehend, da beide Vertragsstaaten Mitglieder des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und von dessen Zusatzprotokollen sind. Eine Ausnahme besteht beim 2. Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen (SR 0.353.12), das eine Auslieferung auch bei der Begehung von Fiskaldelikten vorsieht. Die Schweiz hat dazu einen Vorbehalt angebracht, womit eine Anwendung der entsprechenden Bestimmungen ausgeschlossen wurde. Im Übrigen sind die Vertragsstaaten trotz Auslieferungsfähigkeit eines Deliktes nicht verpflichtet, einem Ersuchen zu entsprechen. Eine erteilte Zustimmung gilt für das gesamte Hoheitsgebiet. Damit wurden Unsicherheiten betreffend örtliche Zuständigkeit und ein kompliziertes (kantonaes) Bewilligungsverfahren ausgeschlossen. Unter den Kantonen besteht bereits heute eine diesem Konzept entsprechende Vereinbarung, wonach Kantonsgrenzen bei Fahndungs- und Observationsoperationen kein Hindernis darstellen. Auf Verlangen muss die Observation in jedem Fall an die Beamten des Vertragsstaates, auf dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet, übergeben werden, was bei ausreichenden Kapazitäten in der Regel der Fall sein wird.

Falls eine vorherige Zustimmung wegen besonderer Dringlichkeit nicht beantragt werden kann, darf die Observation nach *Absatz 2* unter gewissen Voraussetzungen über die Grenze hinweg fortgesetzt werden: Der Grenzübertritt ist noch während der Observation unverzüglich der zuständigen Behörde des Vertragsstaates, auf dessen Hoheitsgebiet die Observation fortgesetzt werden soll, mitzuteilen. Ein begründetes Ersuchen ist unverzüglich nachzureichen. Stimmt der ersuchte Staat nicht zu oder unterlässt er es, eine Zustimmung innerhalb von fünf Stunden nach Grenzübertritt zu erteilen, ist die Observation einzustellen.

*Absatz 3* legt die allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Observation fest. Die observierenden Beamten sind an die Bestimmungen des Rechts des Vertragsstaates gebunden, auf dessen Hoheitsgebiet sie auftreten. Es gelten für sie ausserdem dieselben verkehrsrechtlichen Bestimmungen wie für die Beamten dieses Vertragsstaates. In nicht dringlichen Fällen haben sie ein Dokument mitzuführen, aus dem die Zustimmung des ersuchten Staates hervorgeht. Sie müssen sodann jederzeit in der Lage sein, ihre amtliche Funktion nachzuweisen. In dienstrechtlicher Hinsicht bleiben die Beamten jedoch nach Artikel 31 Absatz 2 dem Recht ihres Heimatstaates unterstellt. Ziffer 6 verlangt vom ersuchenden Staat eine Berichterstattung über jede Observation, die stattgefunden hat. Der ersuchte Staat kann das persönliche Erscheinen des observierenden Beamten verlangen. Eng damit verknüpft ist Ziffer 7, die im Falle von nachträglichen Ermittlungen, einschliesslich gerichtlicher Verfahren, verlangt, dass der Staat, auf dessen Gebiet die Observation stattgefunden

hat, den ersuchenden Staat unterstützen muss. Damit soll die Kontrolle der Einhaltung der von diesem Vertrag geforderten Voraussetzungen und des nationalen Rechts sichergestellt werden.

Der Einsatz technischer Mittel ist nach Ziffer 8 nur erlaubt, sofern dies nach dem Recht des Vertragsstaates zulässig ist, auf dessen Gebiet observiert wird. Auch die ausländischen Behörden dürfen also nur die auf dem Gebiet des Einsatzstaates zulässigen Mittel einsetzen und müssen allenfalls notwendige richterliche Bewilligungen einholen.

Ziffer 9 gewährt observierenden Beamten, die unter der Leitung des um Mitwirkung ersuchten Vertragsstaats tätig sind, ein Festhalterecht, wenn die observierte Person auf frischer Tat bei der Begehung von oder der Teilnahme an einer im ersuchten Vertragsstaat auslieferungsfähigen Straftat betroffen oder wegen einer solchen Tat verfolgt wird. Zu denken ist etwa an den Fall, dass ein mutmasslicher Erpresser observiert wird und dabei unter den Augen der observierenden Beamten einen Raub begeht. Die weiteren Befugnisse der Beamten entsprechen denjenigen im Falle der Nacheile (Art. 16 Abs. 4 Ziff. 3). Diese Bestimmung geht bewusst über die Schengener Regelung hinaus (Verbot der Festnahme oder des Anhaltens in Art. 40 Abs. 3 Bst. f SDÜ), da die Erfahrung im Schengener Rahmen gezeigt hat, dass diese Kompetenz einer praktischen Notwendigkeit entspricht.

*Absatz 4* enthält Zuständigkeitsvorschriften und regelt den Geschäftsweg. In der schweizerischen Praxis stellt die Observation eine polizeiliche Massnahme dar, die ohne Bewilligung einer Justizbehörde angeordnet werden kann.

#### *Observation zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Art. 15)*

Die Observation im Vorfeld einer Straftat ist im Rahmen der Schengener Kooperation nicht vorgesehen. In einem umfassenden Zusammenarbeitskonzept zur möglichst effizienten Kriminalitätsbekämpfung kann darauf unter den heutigen Verhältnissen jedoch nicht verzichtet werden. Da eine solche Observation im Vergleich zu Artikel 14 früher einsetzt, werden weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen aufgestellt:

Nach *Absatz 1* kommen nur Straftaten von erheblicher Bedeutung in Betracht. Zu denken ist z. B. an Fälle von Terrorismus, organisiertem Verbrechen, Entführungen und anderen schwer wiegenden Delikten. Die Observation zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung ist ferner nur zulässig, soweit es das jeweilige innerstaatliche Recht zulässt.

Kann ein Ersuchen nicht rechtzeitig gestellt werden oder sind die zuständigen Behörden des ersuchten Staats nicht in der Lage, die Observation rechtzeitig zu übernehmen, so erlaubt *Absatz 3* die grenzüberschreitende Fortsetzung der Observation. Die observierenden Beamten haben umgehend, in der Regel bereits vor Grenzübertritt, Kontakt mit der zuständigen Behörde des anderen Vertragsstaats aufzunehmen. Auch hier ist ein begründetes Ersuchen nachzureichen, von dem die nationalen Zentralstellen zwingend eine Kopie erhalten müssen. Wie in Artikel 14 kann der ersuchte Staat jederzeit den Abbruch der Observation verlangen; diese ist in jedem Fall einzustellen, wenn die Zustimmung nicht innerhalb von fünf Stunden nach Grenzübertritt erfolgt.

Auch hier sind Grenzübertritte ausserhalb zugelassener Grenzübergänge und festgelegter Verkehrsstunden erlaubt; *Absatz 4* erklärt die allgemeinen Voraussetzungen von Artikel 14 Absatz 3 für entsprechend anwendbar.

Die Observation zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung ist schliesslich nach *Absatz 5* grundsätzlich auf die Grenzgebiete (Art. 4 Abs. 7) beschränkt.

#### *Nacheile (Art. 16)*

Nach *Absatz 1* soll die Nacheile zum einen möglich sein, wenn jemand bei der Begehung oder Teilnahme an einer auslieferungsfähigen Straftat in flagranti erwischt wird, zum anderen, wenn eine Person aus der Haft (Untersuchungs- oder Strafhaft), der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, der Sicherungsverwahrung oder aus amtlichem Gewahrsam geflohen ist. Die Auslieferungsfähigkeit richtet sich auch hier nach dem Recht des ersuchten Staates. Die nacheilenden Beamten haben unverzüglich, in der Regel noch vor dem Grenzübertritt, die zuständige örtliche Behörde zu unterrichten. In der Praxis bedeutet dies, dass spätestens beim Grenzübertritt eine entsprechende Meldung zu erfolgen hat. Die Behörden des ersuchten Staates können die Verfolgung übernehmen. Ist die Einholung einer Zustimmung auf Grund besonderer Dringlichkeit nicht möglich oder können die ausländischen Behörden die Verfolgung nicht rechtzeitig übernehmen, darf die Nacheile auch ohne vorherige Zustimmung erfolgen. Der Vertragsstaat, auf dessen Gebiet die Verfolgung stattfindet, kann jederzeit die Einstellung verlangen. Er ist auf Ersuchen der nacheilenden Beamten jedoch gehalten, die verfolgte Person zwecks Identitätsfeststellung oder Festnahme zu ergreifen. Diese Massnahme hat im Rahmen des nationalen Rechts zu erfolgen. Die vorliegende Bestimmung stellt dafür keine selbstständige Grundlage dar (vgl. Ziff. 2.2.4 zu Art. 11 Abs. 1 CH-A-FL).

Nach *Absatz 2* haben die nacheilenden Beamten ein Festhalterecht, sofern die örtlichen Behörden nicht rechtzeitig herangezogen werden können. Im Ergebnis wird den Beamten damit ausdrücklich ein Recht eingeräumt, welches gemäss zahlreichen kantonalen Strafprozessordnungen jeder Privatperson zusteht.

*Absatz 3* sieht vor, dass die Nacheile ohne räumliche und zeitliche Begrenzung ausgeübt werden darf. Auch hier soll diese Regelung der Rechtssicherheit und dem Schutz der handelnden Beamten dienen. Die Grenze darf auch ausserhalb zugelassener Grenzübergänge und festgesetzter Verkehrsstunden überschritten werden.

*Absatz 4* enthält die allgemeinen Voraussetzungen zur Ausübung der Nacheile. Die in Ziffer 2 vorgeschriebene Kennzeichnung dient einerseits dem Schutz der nacheilenden Beamten. Es gilt zu verhindern, dass diese selber als vermeintliche Kriminelle von der Polizei des Gebietsstaates verfolgt werden und allenfalls in Gefahr geraten könnten. Die Kennzeichnung dient andererseits auch der Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger. Ziffer 4 regelt die Berichterstattungspflicht. Die nacheilenden Beamten haben sich vor der Rückkehr in ihren Herkunftsstaat bei den örtlich zuständigen Behörden zu melden und sind verpflichtet, sich bis zur Klärung des Sachverhaltes vor Ort bereitzuhalten. Dies gilt auch, wenn die verfolgte Person nicht festgenommen werden konnte. Eine schriftliche Berichterstattung nach der Rückkehr, wie sie bei der Observation (Art. 14 Abs. 3 Ziff. 6) möglich ist, genügt hier also nicht.

Nach *Absatz 5* können Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit zum Zwecke der Vernehmung festgehalten werden. Für das Festhalten von Personen mit eigener Staatsangehörigkeit bildet Absatz 5 darüber hinaus keine rechtliche Grundlage. Da eigene Staatsangehörige ohne deren Einwilligung nicht ausgeliefert werden können (vgl. Art. 6 EAUe in Verbindung mit Art. 7 IRSG), rechtfertigt sich ein längeres Festhalten nicht. Personen mit fremder Staatsangehörigkeit können jedoch gestützt

auf diese Bestimmung für maximal 6 Stunden festgehalten werden. Diese Frist dient dem nachteilenden Staat dazu, ein Ersuchen um vorläufige Festnahme zum Zwecke der Auslieferung einzureichen. Gelingt dies dem nachteilenden Staat nicht, so ist die festgehaltene Person freizulassen. Vorbehalten bleiben nationale Regelungen, die eine Anordnung von Haft oder die vorläufige Festnahme erlauben.

*Absatz 6* verlangt in Fällen von übergeordneter Bedeutung oder wenn die Nachteile über das Grenzgebiet hinausgeht eine Unterrichtung der Zentralstelle beider Vertragsstaaten über die erfolgte Nacheile.

*Absatz 7* erlaubt die Nachteile, wenn sich eine Person einer Grenzkontrolle oder einer polizeilichen Kontrolle zum Zwecke der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität oder der Fahndung nach Straftätern innerhalb eines Gebietes von 30 Kilometern entlang der Grenze entzieht (so genannte Schleierfahndung). Diese Regelung ist in Artikel 41 SDÜ nicht enthalten, entspricht jedoch einem Bedürfnis der Praxis. Es wird hier eine aus konkretem Anlass eingeleitete Fahndungs- oder Kontrollaktion vorausgesetzt, in deren Verlauf sich eine Person durch ihr Verhalten verdächtig macht.

#### *Verdeckte Ermittlungen zur Aufklärung von Straftaten (Art. 17)*

Mit diesem Artikel wird eine vor allem im Bereich des organisierten Verbrechens immer mehr an Bedeutung gewinnende polizeitaktische Massnahme geregelt: der Einsatz von Beamten unter einer ihnen verliehenen veränderten Identität. Auf Wunsch der Schweizer Delegation wurde hier ein strikter Vorbehalt des nationalen Rechts aufgenommen. Es wird damit verhindert, dass der Gesetzgeber in der bevorstehenden Debatte zu einem Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung und Telefonkontrolle (BBl 1998 4241 ff.) gebunden wird. So können auch keine Differenzen zu Fällen entstehen, für die der Gesetzgeber die verdeckte Ermittlung nicht zulassen will. Weil es sich um einen besonders sensiblen Bereich handelt, wurden zudem verschiedene Zulässigkeitsvoraussetzungen und Schranken eingebaut:

Zum einen handelt es sich gemäss *Absatz 1* um eine Kann-Vorschrift; der ersuchte Staat hat die Möglichkeit, ein Ersuchen abzulehnen. Ferner müssen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine rechtshilfefähige Straftat vorliegt, für die nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht der Einsatz verdeckter Ermittler zugelassen ist. Zudem muss die Aufklärung des Sachverhalts ohne die geplanten Ermittlungsmassnahmen aussichtslos sein oder wesentlich erschwert werden (Verhältnismässigkeit). Unter den Verhandlungsdelegationen bestand Einigkeit darüber, dass als verdeckte Ermittler nach diesem Vertrag nur Beamte, oder ihnen gleich gestellte Angestellte der Polizeibehörden, nicht hingegen beauftragte Privatpersonen zugelassen sein sollen.

*Absatz 2* verlangt weiter, dass die Ermittlungen sich auf einzelne Einsätze beschränken, die zeitlich begrenzt sind. Der verdeckte Ermittler des ausländischen Staats untersteht der Leitung eines Beamten des ersuchten Staates, und dessen Tätigkeit kann vom ersuchten Staat jederzeit beendet werden. Die Handlungen des verdeckten Ermittlers sind dem einsatzführenden Staat zuzurechnen.

Nach *Absatz 3* werden die Voraussetzungen und Bedingungen der Einsätze und die Verwendung der Ermittlungsergebnisse vom ersuchten Staat nach seinem innerstaatlichen Recht festgelegt.

*Absatz 4* verpflichtet den ersuchten Vertragsstaat zur Leistung notwendiger technischer und personeller Unterstützung. Die ebenfalls verankerte Schutzpflicht geht

nicht über die allgemeine Fürsorgepflicht in Artikel 31 hinaus (vgl. Ziff. 2.1.1.6 zu Art. 31).

Bei besonderer Dringlichkeit braucht nach *Absatz 5* keine vorherige Zustimmung beantragt zu werden. Bedingung dafür ist allerdings, dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz verdeckter Ermittler im anderen Vertragsstaat vorliegen und andernfalls die Gefahr droht, dass die veränderte Identität aufgedeckt wird. Das Tätigwerden des verdeckten Ermittlers hat sich in diesen Fällen auf das zur Aufrechterhaltung der Legende unumgänglich notwendige Mass zu beschränken. Auch hier ist der Einsatz der zuständigen Behörde nach Absatz 6 unverzüglich mitzuteilen und ein nachträgliches, begründetes Gesuch einzureichen. Zudem ist die verdeckte Ermittlung gemäss diesem Absatz auf das vertraglich definierte Grenzgebiet beschränkt.

*Absatz 7* sieht eine Pflicht zur Unterrichtung des Einsatzstaates vor. Diese hat unverzüglich nach Abschluss des Einsatzes schriftlich zu erfolgen.

Nach *Absatz 8* können die Vertragsstaaten einander verdeckte Ermittler zur Verfügung stellen. Damit wird vor allem der Austausch von Beamten mit besonderem Fachwissen bezweckt.

#### *Verdeckte Ermittlung zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Art. 18)*

Wie die Observation zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Art. 15) ist auch diese Variante der verdeckten Ermittlung an einschränkendere Voraussetzungen geknüpft. Nur auslieferungsfähige Straftaten von erheblicher Bedeutung rechtfertigen eine solche Massnahme. Ausserdem ist eine verdeckte Ermittlung nur dann zulässig, wenn sie das jeweilige nationale Recht zum Zwecke der Prävention zulässt.

#### *Kontrollierte Lieferung (Art. 19)*

Die Bestimmung orientiert sich an Artikel 73 SDÜ. Auch Artikel 11 des von der Schweiz unterzeichneten, aber noch nicht ratifizierten Wiener Übereinkommens vom 20. Dezember 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen der Vereinten Nationen (BB1 1996 I 609 ff.) enthält eine Verpflichtung, Massnahmen zu treffen, die die kontrollierte Lieferung auf internationaler Ebene ermöglichen. Beide Bestimmungen regeln die kontrollierte Lieferung jedoch nur auf dem Gebiet der Betäubungsmitteldelikte. Im vorliegenden Vertrag wurde eine weiter gehende Regelung getroffen, da es insbesondere in den in Absatz 1 aufgezählten Bereichen mit schwerwiegenden Straftaten oft nicht möglich ist, auf andere Weise an Hinterleute und Organisatoren heranzukommen, oder, beim in der Praxis häufigsten Fall des Drogenschmuggels, an die Grossabnehmer.

*Absatz 1* verlangt zwingend die Zustimmung des ersuchten Staates zu einer kontrollierten Lieferung. Diese wird nur dann gestattet, wenn nach Ansicht des ersuchenden Staates die Ermittlung von Hinterleuten und anderen Tatbeteiligten oder die Aufdeckung von Verteilerwegen aussichtslos ist oder wesentlich erschwert würde (Verhältnismässigkeit, Erforderlichkeit). Die Zustimmung gilt für das gesamte Staatsgebiet. Der ersuchte Staat kann die Zustimmung ablehnen. Die Lieferung kann zur Kontrolle abgefangen und dabei die (illegale) Ware in ihrem ursprünglichen Zustand belassen oder aber entfernt oder durch eine Attrappe ersetzt werden (Satz 3). Satz 4 verlangt, dass die Zustimmung abgelehnt oder beschränkt werden muss, wenn von der Ware ein nicht vertretbares Risiko für die am Transport beteiligten Personen

oder für die Allgemeinheit ausgeht. Gedacht wurde dabei insbesondere an Massenvernichtungswaffen oder Bestandteile für deren Herstellung, Sondermüll oder radioaktive Stoffe.

*Absatz 2* normiert die Kontrollaufgaben des ersuchten Staates eingehend. Er muss sicherstellen, dass kein Unterbruch der Kontrolle der Lieferung entsteht und dass jederzeit die Möglichkeit des Zugriffs auf den Täter oder die Ware gegeben ist. Beamte des ersuchenden Staates können auch im ersuchten Staat an der Begleitung der kontrollierten Lieferung beteiligt werden. In diesem Fall sind sie an das innerstaatliche Recht des ersuchten Staates und an die Weisungen von dessen Behörden gebunden.

*Absatz 3* sieht zudem die Möglichkeit vor, dass auch kontrollierte Lieferungen, die in einem Drittstaat beginnen oder dort fortgesetzt werden sollen, bewilligt werden können. Dabei müssen jedoch die Kontrollbedingungen des Absatzes 2 gewährleistet bleiben.

Abgesehen von der kontrollierten Ausfuhr sind nach *Absatz 5* die Zuständigkeitsregeln von Artikel 14 Absatz 4 anwendbar.

#### *Gemeinsame Einsatzformen; grenzüberschreitende Fahndungsaktionen (Art. 20)*

*Absatz 1* sieht bei Bedarf auf dem gesamten Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten gemeinsame Einsatzformen wie gemischte Streifen sowie gemischt besetzte Kontroll-, Observations- und Ermittlungsgruppen vor, ohne dass dabei hoheitliche Befugnisse wahrgenommen werden, ausserdem Analyse- und sonstige Arbeitsgruppen. Die institutionalisierte, besondere Kooperation in den Grenzgebieten fällt hingegen unter Artikel 21.

Nach *Absatz 2* können nach Massgabe festgelegter Pläne auch gemeinsame Fahndungsaktionen im Grenzgebiet durchgeführt werden. Die Behörden der Vertragsstaaten werden dabei nur auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet tätig.

#### *Austausch von Beamten ohne Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse (Art. 21)*

Diese Bestimmung regelt die besondere Kooperation der Polizeibehörden in den Grenzgebieten. Neben regelmässigen Kontakten handelt es sich vor allem um den Austausch von Verbindungsbeamten für grenzüberschreitende Angelegenheiten zwischen Polizeibehörden in den Grenzgebieten. Darüber hinaus ist auch an den Austausch von Beamten zu Zwecken der Schulung (Schnupperaufenthalte), des Erfahrungsaustauschs usw. zu denken. Die Bestimmung ist bewusst offen gehalten und soll den Polizeibehörden in den Grenzübereichen flexible Möglichkeiten der nicht hoheitlichen Zusammenarbeit ermöglichen.

#### *Austausch von Beamten mit Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse (Art. 22)*

Der Zweck dieses Artikels liegt darin, dass in Ausnahmesituationen, wenn nicht rechtzeitig eigene Polizeikräfte aufgeboten werden können, Beamte des anderen Vertragsstaats zur Wahrnehmung von Polizeiaufgaben, einschliesslich hoheitlicher Befugnisse, beigezogen werden können, wobei die ausländischen Beamten zwingend den zuständigen eigenen Stellen unterstehen. Dafür müssen mehrere enge Voraussetzungen erfüllt sein.

Nach *Absatz 1* können ausländische Beamte nur beigezogen werden, wenn ein dringendes Bedürfnis vorliegt und auch dann nur ausnahmsweise.

Die zuständigen Stellen müssen sich einig sein, ob überhaupt Hilfe geleistet werden soll; die Details einer solchen Aktion bedürfen klarer Absprachen zwischen den Vertragsparteien (*Abs. 2*).

*Absatz 3* grenzt den Begriff des dringenden Bedürfnisses beispielhaft näher ein: Bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung liegt ein dringendes Bedürfnis insbesondere vor, wenn der Erfolg einer erforderlichen polizeilichen Massnahme ohne einen Einsatz von Beamten nach *Absatz 1* vereitelt oder ernsthaft gefährdet würde. Beispiele wären Grossdemonstrationen oder ein Verkehrschaos im grenznahen Raum, die drohen, ausser Kontrolle zu geraten und ohne die Hilfe von Beamten des anderen Vertragsstaates nicht bewältigt werden können. Der Einsatz hätte hier weitgehend Nothilfecharakter. Bei der Bekämpfung von Straftaten liegt ein dringendes Bedürfnis insbesondere vor, wenn ohne den Einsatz von Beamten gemäss *Absatz 1* die Ermittlungen aussichtslos oder wesentlich erschwert wären. Zu denken ist dabei etwa daran, dass für eine Telefon- oder Postkontrolle besondere Kenntnisse, namentlich Sprachkenntnisse erforderlich sind oder dass Beamte mit besonderen Kenntnissen über eine bestimmte Täter-gruppierung oder sonstigem Spezialwissen in eine Ermittlungsgruppe des anderen Staates entsandt werden. Damit diese Aktion umfassend mitgetragen werden kann, müssen diese Beamten im Bedarfsfall auch hoheitliche Befugnisse ausüben können.

Nach *Absatz 4* dürfen die eingesetzten Beamten zudem nur unter der Leitung der einsatzführenden Stelle und in der Regel in Anwesenheit von Beamten des Gebietsstaates hoheitlich tätig werden. Das Handeln der ausländischen Beamten ist dem einsatzführenden Staat zuzurechnen (vgl. auch Art. 17 Abs. 2).

#### *Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren (Art. 23)*

Der Polizeivertrag mit Deutschland stellt in Artikel 23 den rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren auf. Er verpflichtet die Schweiz nicht zur Einrichtung eines gemeinsamen Zentrums. Die entsprechenden Abkommen mit Frankreich und Italien, welche bereits vom Parlament genehmigt wurden, sehen solche gemeinsamen Zentren ebenfalls vor. Das Abkommen mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein enthält demgegenüber keine Bestimmungen über gemeinsame Zentren.

Nach *Absatz 1* können in den Grenzgebieten gemeinsame Zentren für den Informationsaustausch und die Unterstützung der dort zuständigen Polizeibehörden beider Vertragsstaaten eingerichtet werden.

Die eingesetzten Beamten sollen nach *Absatz 2* räumlich unmittelbar zusammenarbeiten, um in Angelegenheiten, die die Grenzgebiete betreffen, Informationen auszutauschen, zu analysieren und weiterzuleiten sowie bei der Koordinierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unterstützend mitzuwirken.

Sie können zudem nach *Absatz 3* die Überstellung von Ausländerinnen und Ausländern vorbereiten und daran mitwirken.

Die Beamten der gemeinsamen Zentren können nicht selbstständig operative Aufgaben wahrnehmen. Sie unterstehen nach *Absatz 4* der Weisungs- und Disziplinarergewalt der jeweiligen nationalen Behörden.

Nach *Absatz 6* werden Anzahl und Sitz der gemeinsamen Zentren sowie die Modalitäten der Zusammenarbeit und die gleichmässige Verteilung der Kosten in einer gesonderten Vereinbarung geregelt. Diese Bestimmung erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, entsprechende Vereinbarungen in eigener Zuständigkeit abzuschliessen.

*Absatz 7* sieht zudem die Möglichkeit vor, dass sich Polizeibeamte an gemeinsamen Zentren, die ein Vertragsstaat mit einem Drittstaat betreibt, beteiligen können, soweit der Drittstaat einer solchen Beteiligung zustimmt. Die Modalitäten der Zusammenarbeit und Kostenverteilung sind in separaten, Vereinbarungen zwischen allen beteiligten Staaten zu regeln. Auch hier liegt eine Kompetenzdelegation an der Bundesrat vor.

#### *Hilfeleistung bei Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen (Art. 24)*

Diese Bestimmung ermöglicht es den Vertragsparteien, sich bei Grossereignissen, Katastrophen und ähnlichen Unglücksfällen im Rahmen des nationalen Rechts gegenseitig zu unterstützen. Sie sieht eine dreifache Unterstützung vor: Erkenntnis- und Informationsaustausch, Vornahme der erforderlichen polizeilichen Massnahmen und deren Koordination, Stellung von Spezialisten und Material. Das entsprechende Abkommen vom 28. November 1984 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen (SR 0.131.313.6) bleibt unberührt.

#### *Einsatz von Luft- und Wasserfahrzeugen (Art. 25)*

Die Bestimmung ermöglicht den Einsatz von Luft- und Wasserfahrzeugen im Rahmen einer grenzüberschreitenden Observation oder Nacheile sowie bei sonstigen grenzüberschreitenden Einsätzen. Es gelten die luft- und wasserverkehrsrechtlichen Bestimmungen des Einsatzstaates.

## **2.1.1.5                    Datenschutz (Kap. IV)**

Die Zusammenarbeit verschiedener Polizeibehörden geht in der Regel auch mit dem Bearbeiten von Daten verdächtiger oder angeschuldigter Personen einher. So werden Personendaten zum Beispiel zwischen verschiedenen Polizeibehörden direkt ausgetauscht, an andere Stellen weitergegeben, bei grenzüberschreitender Nacheile oder Observation beschafft und in Informationssystemen gespeichert. Datenbearbeitungen berühren die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen. Die vorliegenden Artikel 26–28 sollen die Zielsetzungen der polizeilichen Zusammenarbeit und diejenige des Persönlichkeitsschutzes miteinander in Einklang bringen. Zudem ist es Sinn und Zweck der Bestimmungen, sowohl für die Vertragspartner auf Bundesebene als auch für die Kantone einheitliche Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten festzulegen; sie sind in enger Zusammenarbeit mit den Datenschutzexperten, schweizerischerseits mit dem EDSB erarbeitet worden.

#### *Zweckbindung (Art. 26)*

Artikel 26 regelt in Satz 1 den Grundsatz, dass Personendaten, die auf Grund des vorliegenden Vertrages an eine Stelle übermittelt wurden, nur zu dem Zweck, der im Vertrag festgelegt ist, und zu den Bedingungen, die die übermittelnde Stelle im Einzelfall stellt, verwendet werden dürfen.

Da eine Abweichung vom Zweckbindungsgrundsatz nur zulässig ist, sofern auf gleicher gesetzlicher Stufe die Abweichungen geregelt sind, war es erforderlich, in Satz 2 festzulegen, unter welchen Voraussetzungen die empfangende Stelle die erhaltenen Personendaten darüber hinaus verwenden darf. Mit den Ziffern 2 und 3 ist die Verwendung zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten von erheblicher Be-

deutung sowie zur Abwehr von erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässig. Diese Regelung schliesst von vornherein die Alltags- und Kleinkriminalität aus und setzt ein hohes Gefahrenpotenzial voraus, dessen Vorliegen im konkreten Einzelfall im Rahmen einer Güterabwägung zu überprüfen ist.

#### *Zusätzliche Bestimmungen (Art. 27)*

In Artikel 27 werden zusätzliche Regelungen im Zusammenhang mit der Übermittlung von Personendaten an einen Vertragsstaat aufgestellt.

Der Eingangssatz hält zum einen fest, dass die Bestimmungen von Artikel 27 nur unter Vorbehalt der für jeden Vertragsstaat geltenden Rechtsvorschriften Anwendung finden. Das bedeutet, dass strengeres innerstaatliches Recht vorgeht. Zum anderen wird statuiert, dass auf Kantone, sofern sie nicht über ausreichende datenschutzrechtliche Regelungen verfügen, die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundes zur Anwendung gelangen. Sinn dieser Regelung ist, für die involvierten Stellen einheitliche Bedingungen im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Personendaten aufzustellen.

Weiter werden in der Bestimmung verschiedene Verfahren im Umgang mit Personendaten sowie verschiedene Datenschutzgrundsätze festgelegt. Zum einen statuiert Ziffer 1 die Pflicht der empfangenden Stelle, auf Ersuchen hin der übermittelnden Stelle diese über die Verwendung der übermittelten Daten und die dadurch erzielten Ergebnisse zu unterrichten. Ausserdem werden geregelt:

- die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Richtigkeit und die damit zusammenhängende Pflicht zu Berichtigung bzw. Vernichtung falscher Daten,
- die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit der Datenübermittlung (Ziff. 2),
- die Gewährung des Auskunftsrechtes (Ziff. 3),
- die Pflicht zur Einhaltung von im geltenden nationalen Recht vorgesehenen Lösungsfristen durch den empfangenden Vertragspartner (Ziff. 4),
- die Pflicht, die Übermittlung und den Empfang der Daten aktenkundig zu machen sowie Datenübermittlungen im automatisierten Verfahren zu Zwecken der Überprüfung der Einhaltung der massgeblichen Datenschutzbestimmungen automationsunterstützt zu protokollieren (Ziff. 5),
- die Pflicht, Massnahmen zur Datensicherheit zu treffen (Ziff. 6).

Im Übrigen werden Schadenersatzregelungen getroffen (Ziff. 7). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die wesentlichen datenschutzrechtlichen Grundsätze und Aspekte von allen Parteien auf einem einheitlichen Niveau beachtet werden.

#### *Datenbearbeitung auf dem Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates (Art. 28)*

Während sich Artikel 27 auf die Übermittlung von Personendaten an den Vertragspartner bezieht, statuiert Artikel 28, dass die in den Artikeln 26 und 27 niedergelegten Grundsätze auch für die Datenbeschaffung und anderweitige Datenbearbeitung durch Beamte des einen Vertragspartners auf dem Gebiet des anderen Vertragspartners Gültigkeit beanspruchen. Dieses ist vor allen Dingen im Zusammenhang mit der Nacheile, der Observation sowie der verdeckten Ermittlung sehr wichtig. Zudem wird in Absatz 1 Satz 2 festgehalten, dass die Datenbearbeitungen nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen und Bedingungen des Vertragsstaates erfolgen dürfen, auf dessen Gebiet die grenzüberschreitende Massnahme stattfindet. Zu denken ist

hier insbesondere auch an den Einsatz von technischen Überwachungsgeräten im Rahmen einer Observation, der unter dem Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen (richterlichen) Behörde steht.

Um zu verhindern, dass sich im Rahmen von Kooperationen Beamte des einen Vertragsstaates auf dem Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates unkontrolliert Personendaten aus amtlichen Datensammlungen beschaffen können, wurde eine entsprechende Regelung in Absatz 2 aufgenommen. Unter amtlichen Datensammlungen ist jede Form von Datensammlungen – Karteikarten, Papierdossiers, automationsunterstützte oder elektronische Daten – zu verstehen.

#### **2.1.1.6 Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen im anderen Vertragsstaat (Kap. V)**

Die Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen im anderen Vertragsstaat wurden im vorliegenden Kapitel für den gesamten Polizeivertrag normiert. Es handelt sich namentlich um Einreise und Aufenthalt (Art. 29), das Tragen von Uniformen und das Mitführen von Dienstwaffen (Art. 30), Fürsorge und Dienstverhältnisse (Art. 31), die Haftung (Art. 32) sowie die Rechtsstellung der Beamten im Bereich des Strafrechts (Art. 33).

##### *Einreise und Aufenthalt (Art. 29)*

Die Bestimmung sieht gewisse Einreiseerleichterungen für Tätigkeiten im Rahmen dieses Vertrages vor.

##### *Tragen von Uniformen und Mitführen von Dienstwaffen (Art. 30)*

*Absatz 1* erlaubt bei Tätigkeiten nach diesem Vertrag generell das Tragen der Uniform sowie das Mitführen von Dienstwaffen und sonstigen Zwangsmitteln (Handschellen, Schlagstöcke usw.). Im Einzelfall kann dies jedoch eingeschränkt oder ganz untersagt werden.

Gemäss *Absatz 2* haben Beamte, die nach Artikel 22 tätig werden, d. h. unter der Leitung des einsatzführenden Staats hoheitliche Befugnisse wahrnehmen, ihr Unterstellungsverhältnis zu diesem Staat entsprechend zu kennzeichnen (z. B. durch Armbinden oder einen Badge).

*Absatz 3* erlaubt den Gebrauch der Schusswaffe nur im Fall der Notwehr einschliesslich der Nothilfe.

##### *Fürsorge und Dienstverhältnisse (Art. 31)*

Der empfangende Staat hat die Verpflichtung, für die entsandten Beamten gleich gut zu sorgen wie für die eigenen.

Demgemäss sieht *Absatz 1* eine Fürsorgepflicht des empfangenden Staats für die entsandten Beamten des anderen Vertragsstaates vor. Darunter sind einerseits die Arbeitsbedingungen sowie der Schutz vor Gefährdung für die Gesundheit und das Leben der Beamten, andererseits die psychische und physische Unterstützung zu verstehen.

*Absatz 2* legt fest, dass die Beamten des anderen Vertragsstaates jeweils den dienstrechtlichen und haftungsrechtlichen Vorschriften ihres Heimatstaates unterstellt bleiben.

### *Haftung (Art. 32)*

*Absatz 1* regelt die Haftungsfrage bei Verlust oder Beschädigung öffentlichen Vermögens. Hat der Beamte den Schaden bei der Erfüllung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Vertrages verursacht, verzichten die Vertragsstaaten auf sämtliche Entschädigungsansprüche. Vorbehalten bleiben grob fahrlässig oder vorsätzlich verursachte Schäden (Abs. 6).

*Absatz 2* enthält eine analoge Bestimmung bei Verletzung oder Tod eines Beamten. Vorbehalten bleiben Ersatzansprüche des Beamten oder der Hinterbliebenen. Auch hier bleiben Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit vorbehalten (Abs. 6).

Werden nach *Absatz 3* Dritte durch Beamte des einen Vertragsstaates auf dem Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates geschädigt, so haftet der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet der Schaden eingetreten ist. Bei den Schadenverursachern muss es sich um Beamte einer Polizeibehörde handeln. Der Schaden muss ferner bei der Erfüllung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Vertrages entstanden sein. Massgebend für Umfang und Bestehen des Anspruchs ist das in einem analogen Fall, d. h. wenn der Schaden durch einen eigenen sachlich und örtlich zuständigen Beamten verursacht worden wäre, anwendbare nationale Recht. Der Vergleich zu einer Schadensverursachung durch einen «sachlich und örtlich zuständigen Beamten» muss hergestellt werden, um feststellen zu können, ob eidgenössische oder kantonale Haftungsnormen Anwendung finden. Für den geschädigten Dritten ist es somit unerheblich, ob der Schaden durch Beamte des eigenen oder des fremden Staates verursacht wurde.

*Absatz 4* regelt die Regressansprüche unter den Vertragsstaaten. Der entsendende Staat ist verpflichtet, den Gesamtbetrag des geleisteten Schadenersatzes zu erstatten.

*Absatz 5* statuiert eine Pflicht der Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch bei der Erledigung von Schadenersatzansprüchen.

### *Rechtsstellung der Beamten im Bereich des Strafrechts (Art. 33)*

Die Beamten unterstehen in aktiver und passiver Hinsicht den strafrechtlichen Bestimmungen des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet sie tätig werden. Es wurde die gleiche Regelung getroffen wie in Artikel 42 SDÜ.

## **2.1.1.7                      Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs (Kap. VI)**

Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs werden in einem eigenen Kapitel geregelt. Dies führt dazu, dass je nachdem, ob Strassenverkehrswiderhandlungen betroffen sind oder nicht, die Spezialregelung dieses Kapitels oder aber die allgemeine Regelung des Vertrags Anwendung findet. Es geht dabei im Wesentlichen um den Begriff dieser Zuwiderhandlungen (Art. 34), Mitteilungen aus dem Fahrzeugregister und Nachermittlungen (Art. 35), den Inhalt der zugestellten Schriftstücke (Art. 36), die Voraussetzungen eines Vollstreckungshilfeersuchens (Art. 37), Ablehnungsgründe, Mitteilungspflichten, Umfang und Beendigung der Vollstreckung (Art. 38), die Unmittelbarkeit der Vollstreckung, Umrechnung, Zwangsmittel (Art. 39), die Kosten (Art. 40) sowie die zuständigen Behörden (Art. 41). Die meisten Bestimmungen dieses Kapitels entsprechen der Regelung, welche die Schengener Staaten untereinander vereinbart haben.

### *Begriff der Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs (Art. 34)*

Die Aufnahme der Begriffsumschreibung in den Vertrag ist erfolgt, weil sich das deutsche und das schweizerische Recht bezüglich der Qualifizierung von Verkehrsregelverletzungen unterscheiden. Das deutsche Recht unterscheidet zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Im schweizerischen Recht hingegen sind Widerhandlungen gegen Strassenverkehrsvorschriften stets Straftaten im Sinne von Artikel 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, auch wenn sie mit Ordnungsbussen gemäss Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03) und Ordnungsbussenverordnung vom 4. März 1996 (OBV; SR 741.031) geahndet werden.

### *Mitteilungen aus dem Fahrzeugregister, Nachermittlungen (Art. 35)*

Dieser Artikel regelt, welche Mitteilungen unter welchen Voraussetzungen zwischen den zuständigen Behörden der Vertragsstaaten ausgetauscht werden sowie die Art und Weise der Auskunftserteilung. Im Wesentlichen handelt es sich um Spezialbestimmungen zu den Artikeln 9 (Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten) und 26 ff. (Datenschutz) des Vertrags. Die Regelung bezweckt namentlich eine administrative Vereinfachung.

Das schweizerische Fahrzeug- und Fahrzeughalterregister (MOFIS) enthält nicht alle in Absatz 3 aufgelisteten Halter- und Fahrzeugdaten, die zur Verfügung gestellt werden dürfen. So sind zum Beispiel Ordens- und Künstlername wie auch Geburtsort der Halter nicht darin verzeichnet (vgl. Art. 104a Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dez. 1958, SVG; SR 741.01; Änderung vom 18. Juni 1999; BBl 1999 5110). Das in Absatz 3 erwähnte automatisierte Anfrage- und Auskunftsverfahren umfasst die Datenübermittlung per E-Mail, Disketten oder Magnetbänder sowie den File-Transfer zwischen den zentralen Registerbehörden der Bundesrepublik Deutschland (Kraftfahrbundesamt) und der Schweiz (Bundesamt für Polizeiwesen). Ein grenzüberschreitender Onlineanschluss an das jeweilige Zentralregister des anderen Vertragsstaates ist zurzeit nicht beabsichtigt.

Die speziellen Anforderungen an den Datenschutz sind in den Absätzen 4–7 geregelt, wobei Einzelheiten in einer zusätzlichen technischen Vereinbarung zwischen den zentralen Registerbehörden festgelegt werden (Abs. 8).

Absatz 9 beinhaltet eine Erweiterung des Auskunftsrechts auf die Verfolgungsbehörden: Sind die in einem Fall vom ersuchten Vertragsstaat bereits erhaltenen Mitteilungen für die Verfolgungsbehörden (betr. Zuständigkeit vgl. Kommentar zu Art. 41 Bst. b) nicht genügend und benötigen sie weitere Informationen, können sie die zuständige Behörde des anderen Staates direkt kontaktieren.

### *Inhalt der zugestellten Schriftstücke (Art. 36)*

Die im Zusammenhang mit einer Strassenverkehrswiderhandlung zugestellten Schriftstücke an Personen im anderen Vertragsstaat müssen alle Informationen enthalten, die der Empfänger für eine Antwort benötigt. Insbesondere müssen Art, Ort und Zeitpunkt der Widerhandlung (Bst. a) sowie Elemente zur Identifizierung des Fahrzeugs (Bst. b) angegeben werden. Dies ist Voraussetzung zur Gewährleistung des rechtlichen Gehörs. Der Empfänger muss die Möglichkeit haben, entlastende Umstände anzugeben (Bst. d). Ein solcher Umstand wäre beispielsweise die Tatsache, dass das Fahrzeug zum Zeitpunkt der Begehung der Widerhandlung durch eine andere Person gelenkt oder benutzt wurde. Die Höhe der drohenden bzw. verhängten Busse (Bst. c) sowie die Rechtsmittelbelehrung (Bst. e) gehören ebenfalls zum zwingenden Inhalt des Schriftstücks.

### *Vollstreckungshilfeersuchen, Voraussetzungen (Art. 37)*

*Absatz 1* listet die Voraussetzungen auf, die erfüllt sein müssen, damit Vollstreckungshilfe geleistet wird. Wenn ein Strafentscheid wegen eines Strassenverkehrsdelikts rechtskräftig ist, die Aufforderung zur Entrichtung der verhängten Busse jedoch erfolglos blieb, kann der Vertragsstaat, in dem die betroffene Person ihren Wohnsitz oder Aufenthalt hat, um Vollstreckungshilfe ersucht werden. Damit soll sichergestellt werden, dass «Verkehrssünder» sich nicht wegen ihres Domizils im anderen Vertragsstaat einer Bestrafung entziehen können. Aus Verhältnismässigkeitsgründen ist eine untere Limite des Bussgeldbetrages fixiert worden: Bussen unter 40 EURO bzw. unter 70 Schweizerfranken werden im anderen Staat nicht vollstreckt.

Sobald ein Gesuch gestellt worden ist, verzichtet der ersuchende Staat auf eigene Vollstreckungsmassnahmen bis der ersuchte Staat das Gesuch ablehnt oder mitteilt, dass ihm die Vollstreckung nicht möglich sei (*Abs. 2*). Diese Regelung stimmt mit Artikel 102 Absatz 1 des Rechtshilfegesetzes (IRSG) überein.

In *Absatz 3* ist für die Korrespondenz im Zusammenhang mit den Vollstreckungshilfeersuchen die Schriftlichkeit und vor allem der administrativ einfache Weg des direkten Kontaktes zwischen den für die Vollstreckung zuständigen Behörden der Vertragsstaaten (betr. Zuständigkeit vgl. Kommentar zu Art. 41 Bst. c) festgelegt.

Das vereinbarte Vollstreckungshilfefahren wird nicht angewendet, wenn die verhängte Geldstrafe entweder mit einer Freiheitsstrafe kombiniert ist oder die zu Grunde liegende Strassenverkehrswiderhandlung mit Straftaten ausserhalb des Strassenverkehrs zusammentrifft (*Abs. 4*). Damit werden die Einheitlichkeit des Vollstreckungsverfahrens und die Vermeidung von Kompetenzüberschneidungen garantiert.

### *Ablehnungsgründe, Mitteilungspflichten, Umfang und Beendigung der Vollstreckung (Art. 38)*

Wird ein Vollstreckungshilfeersuchen abgelehnt, muss die Ablehnung begründet werden (*Abs. 2*). Die Aufzählung der Verweigerungsgründe in *Absatz 1* ist abschliessend. Ein Ersuchen, das den Anforderungen von Artikel 37 genügt, kann also nicht abgelehnt werden, ausgenommen, wenn der ersuchte Vertragsstaat der Ansicht ist, dass die Vollstreckung gegen den Grundsatz «ne bis in idem» (Verbot der Doppelbestrafung) verstossen würde oder dass die dem Ersuchen zu Grunde liegende Zuwiderhandlung nach seinem Recht nicht als solche bestraft werden kann oder dass die Vollstreckungsverjährung nach seinem Recht bereits eingetreten ist – nach schweizerischem Recht ist dies nach zwei Jahren der Fall (Art. 109 StGB). Mit dieser Verweigerungsmöglichkeit wird verhindert, dass ein Vertragsstaat zu einer Rechtshandlung verpflichtet wird, die nicht seiner eigenen Rechtsordnung entspricht.

### *Unmittelbarkeit der Vollstreckung, Umrechnung, Zwangsmittel (Art. 39)*

Da der ersuchte Vertragsstaat die Entscheidungen wie seine eigenen vollstreckt und den Vollstreckungserlös selbst behält, liegt es auf der Hand, dass dies in der eigenen Währung geschieht (*Abs. 1*). Um dem Gedanken der Konformität mit dem Recht des vollstreckenden Staates Rechnung zu tragen, ist die Vollstreckung auf das im eigenen Recht angedrohte Höchstmass für eine Zuwiderhandlung derselben Art beschränkt. Dies entspricht der Lösung in Artikel 10 Absatz 2 des von beiden Vertragsstaaten ratifizierten Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Perso-

nen vom 21. März 1983 (SR 0.343) und ist auch nach Artikel 94 Absatz 2 IRSG Voraussetzung für die Vollstreckung eines Strafentscheides eines andern Staates.

Die Vollstreckungshilfe erstreckt sich ausschliesslich auf Geldstrafen. Sollte sich aber erweisen, dass die Einziehung der Busse ganz oder teilweise unmöglich ist, kann der vollstreckende Vertragsstaat ersatzweise Freiheitsentzug anordnen (*Abs. 2*). Die Umwandlung der Busse in Haft entspricht Artikel 49 Ziffer 3 StGB.

Bei den qualifizierteren Zuwiderhandlungen (Straftaten für Deutschland bzw. Vergehen für die Schweiz) wird eine Vollstreckbarerklärung (Exequatur) vorbehalten (*Abs. 3*). Dabei prüft ein Richter, ob die Voraussetzungen der Vollstreckung gegeben sind. Wird dies bejaht, erklärt der Richter in einem begründeten Urteil den Entscheid für vollstreckbar. Das Verfahren richtet sich in der Schweiz nach den Artikeln 105 und 106 IRSG. Mit der Exequaturentscheidung soll Gewähr dafür geboten werden, dass nicht ausländische Urteile vollstreckt werden, die mit der nationalen Rechtsordnung nicht vereinbar sind.

#### *Kosten (Art. 40)*

Die Regelung, wonach weder Aufwand noch Ertrag der Vollstreckung mit dem ersuchenden Vertragsstaat abgerechnet werden muss, ist Ausdruck der beabsichtigten administrativen Vereinfachung. Indem der Erlös aus der Vollstreckung dem ersuchten Vertragsstaat zufliesst, schafft die Bestimmung gleichzeitig einen Anreiz, die Vollstreckung tatsächlich vorzunehmen.

#### *Zuständige Behörden (Art. 41)*

Das deutsche Bundesministerium des Innern und das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) werden gegenseitig Listen mit den zuständigen Behörden austauschen.

Für die Schweiz zuständig sind:

- als zentrale Registerbehörde für den Datenaustausch: das BAP;
- für Nachermittlungen: die zuständigen Polizeibehörden der Kantone;
- für die Vollstreckung: die nach der jeweiligen kantonalen Strafprozessordnung zuständigen Behörden;
- als Anlaufstelle bei Unklarheiten über die Zuständigkeit: das BAP.

Änderungen der Behördenbezeichnungen werden durch Verbalnote mitgeteilt und amtlich publiziert (vgl. Ziff. 211.8 zu Art. 49).

## **2.1.1.8                    Durchführungs- und Schlussbestimmungen                                   (Kap. VII)**

Die Durchführungs- und Schlussbestimmungen regeln den Vorbehalt der Hoheitsrechte, der Sicherheit oder anderer wesentlicher Interessen (Ausnahmeregelung, Art. 42), die Anwendung und Fortentwicklung des Vertrages (Art. 43), die Einbeziehung der Zollverwaltung (Art. 44), die Kosten (Art. 45), die Verkehrssprache (Art. 46), Durchführungsvereinbarungen für die Grenzgebiete (Art. 47), das Verhältnis zu anderen Regelungen (Art. 48), Änderungen von Behördenbezeichnungen und Gebietskörperschaften (Art. 49) und schliesslich Inkraftsetzen und Kündigung (Art. 50).

### *Ausnahmeregelung (Art. 42)*

Diese Bestimmung gestattet es einem Vertragsstaat, dem anderen Staat die Zusammenarbeit ganz oder teilweise zu verweigern, wenn die Erfüllung eines Ersuchens oder die Durchführung einer Kooperationsmassnahme geeignet ist, die Hoheitsrechte zu beeinträchtigen oder die eigene Sicherheit oder andere wesentliche Interessen zu gefährden. Mit dem Begriff der «wesentlichen Interessen» ist der nationale Ordre public gemeint, worunter unter Umständen auch ein Verstoß gegen nationales Verfassungsrecht fallen kann.

### *Anwendung und Fortentwicklung des Vertrages (Art. 43)*

Durch diese bindend formulierte Bestimmung soll der partnerschaftliche Charakter der Zusammenarbeit unterstrichen werden. Allfällige Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung dieses Vertrages sollen auf möglichst einfachem Weg, ohne besondere Formalitäten, direkt von spezialisierten Fachleuten gelöst werden. Diese Experten sollen aber auch Initiativen zur Fortentwicklung der Zusammenarbeit ergreifen und entsprechende Vorschläge den Vertragsstaaten unterbreiten können. Nach Auffassung der Verhandlungsdelegationen wäre ein entsprechendes Ersuchen in Deutschland an das Bundesministerium des Innern und in der Schweiz an das EJPD zu richten.

### *Einbeziehung der Zollverwaltung (Art. 44)*

Die Durchführung der Grenzkontrolle erfolgt auf Schweizer Seite an den Strassenübergängen, an der grünen Grenze und an den Grenzgewässern durch das Grenzwachtkorps, dem bewaffneten und uniformierten Teil der Schweizerischen Zollverwaltung im Eidgenössischen Finanzdepartement. In Deutschland ist für die Personenkontrolle an der Grenze der Bundesgrenzschutz zuständig, der dem Innenministerium unterstellt ist. Der deutschen Zollverwaltung obliegt die Warenkontrolle. Sie hat in der Regel keine polizeilichen Aufgaben wahrzunehmen, verfügt aber – im Gegensatz zu den Beamten der schweizerischen Zollverwaltung – über gewisse Ermittlungskompetenzen ausserhalb des Fiskalbereiches.

Dieser unterschiedlichen Zuständigkeitsregelung wurde im Vertrag Rechnung getragen, indem zum einen in Artikel 4 Absatz 1 die (schweizerische) Grenzwache, nicht aber der deutsche Zoll als Polizeibehörde im Sinne des Vertrages definiert wird. Zum andern sind aber gewisse Vertragsbestimmungen auf den deutschen Zoll analog anwendbar, allerdings nur soweit die als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft bestellten Beamten der deutschen Zollverwaltung Aufgaben des Bundesgrenzschutzes und Aufgaben im Zusammenhang mit Verstößen gegen gewisse Verbote und Beschränkungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs wahrnehmen (Art. 44 Abs. 1).

Die entsprechenden Verbote und Beschränkungen werden im Vertrag abschliessend aufgelistet. Sie betreffen die Bereiche des unerlaubten Verkehrs mit Betäubungsmitteln, Waffen, Sprengstoffen, giftigen und schädlichen Abfällen, radioaktiven und nuklearen Materialien, Waren und Technologien von strategischer Bedeutung und anderen Rüstungsgütern, mit pornografischen Erzeugnissen sowie der Geldwäsche. Mit dieser abschliessenden Aufzählung soll auch hier klar festgestellt werden, dass beispielsweise Fiskaldelikte einer Zusammenarbeit nicht zugänglich sind.

Bei den im Vertrag ebenfalls abschliessend aufgelisteten, analog anzuwendenden Vertragsbestimmungen handelt es sich um die Artikel 4 (Zusammenarbeit auf Ersuchen), 9 (Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten), 10 (Polizeiliche Hilfe bei

Gefahr im Verzug), 11 (Informationsübermittlung ohne Ersuchen), 12 (Zustellung von gerichtlichen und anderen behördlichen Schriftstücken), 14 und 15 (Observation), 16 (Nacheile), 17 und 18 (Verdeckte Ermittlungen), 19 (Kontrollierte Lieferung), 20 Absatz 2 (Grenzüberschreitende Fahndungsaktionen), 23 (Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren) und 25 (Einsatz von Luft- und Wasserfahrzeugen) sowie um die Bestimmungen der Kapitel IV und V.

Nach Artikel 44 Absatz 2 kann eine allfällige Änderung des Katalogs dieser Verbote und Beschränkungen durch Notenwechsel vereinbart werden, der in den Vertragsstaaten amtlich veröffentlicht werden müsste. Falls der Schweizerischen Zollverwaltung künftig analoge Ermittlungskompetenzen übertragen werden, kann der Vertrag durch einen Notenwechsel ergänzt werden, der ebenfalls amtlich zu veröffentlichen ist (Art. 44 Abs. 3).

#### *Kosten (Art. 45)*

Jeder Vertragsstaat trägt die seinen Behörden aus der Anwendung dieses Vertrages entstehenden Kosten selbst, soweit diese Kosten nicht auf Grund von Massnahmen nach Artikel 23 entstehen. Bei der Nennung von Artikel 23 (Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren) handelt es sich um ein offensichtliches redaktionelles Versehen. Richtig geht es um Artikel 24 (Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen). Entstehen Kosten auf Grund von Massnahmen nach Artikel 24, so finden die Vorschriften des Abkommens vom 28. November 1984 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen direkt oder sinngemäss Anwendung.

#### *Verkehrssprache (Art. 46)*

In Bezug auf die Verwendung der Verkehrssprache konnte ein Kompromiss erzielt werden, der den föderalistischen Anliegen der Schweiz weitgehend entgegenkommt: Da der vorliegende Vertrag überwiegend im deutschen Sprachraum Anwendung finden wird, ist Deutsch als Verkehrssprache festgelegt worden. Eidgenössische oder kantonale Behörden können daher keine Übersetzung von auf Deutsch eingehenden Ersuchen verlangen und müssen für eine solche gegebenenfalls selbst besorgt sein. Die Behörden der französisch- und italienischsprachigen Kantone der Schweiz können im Gegenzug Ersuchen auch in französischer oder italienischer Sprache beantworten. Dieser Kompromiss ist auch im Zusammenhang zu sehen mit der den schweizerischen Polizeibehörden einseitig eingeräumten Möglichkeit, direkt an die nationale Zentralstelle der Bundesrepublik zu gelangen (vgl. Ziff. 2.1.1.3 zu Art. 4 Abs. 2 Satz 2).

#### *Durchführungsvereinbarungen für die Grenzgebiete (Art. 47)*

Im Rahmen dieses Artikels soll es möglich sein, untergeordnete Bestimmungen und technische Details, die die verwaltungsmässige Durchführung des Abkommens und die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in den Grenzgebieten bezwecken, in direkten Absprachen zwischen den zuständigen Behörden zu regeln. Bereits heute bestehen solche Behördenabsprachen vor allem auf kantonaler Ebene.

#### *Verhältnis zu anderen Regelungen (Art. 48)*

Artikel 3 statuiert den Grundsatz des Vorrangs der Bestimmungen dieses Vertrages bezüglich des innerstaatlichen Rechts im Allgemeinen und bezüglich der internationalen Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung durch nationale Zentral-

stellen im Besonderen. Artikel 48 Absatz 1 präzisiert nun diesen Grundsatz bezüglich der Vorschriften über die Amts- und Rechtshilfe und sonstiger in zwei- oder mehrseitigen Übereinkünften enthaltenen Verpflichtungen der Vertragsstaaten.

Absatz 2 behält die Regelungen des Vertrags vom 23. November 1964 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet (Büsingener-Vertrag, SR 0.631.112.136) in der Fassung des Abkommens zur Änderung des Vertrages vom 19. März 1997 grundsätzlich vor. Dieser Vertrag schliesst die von Schweizer Hoheitsgebiet umgebene deutsche Gemeinde Büsingen am Hochrhein dem schweizerischen Zollgebiet an. Da die Artikel 31 und 32 des Büsingen-Vertrages einige einschränkendere Bestimmungen über Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen im anderen Vertragsstaat enthalten, sollen diese Regelungen bei Massnahmen nach dem vorliegenden Vertrag keine Anwendung finden.

#### *Änderungen von Behördenbezeichnungen und Gebietskörperschaften (Art. 49)*

Bei Änderungen von Behördenbezeichnungen und Gebietskörperschaften soll eine Anpassung dieses Vertrages im aufwendigen parlamentarischen Genehmigungsverfahren vermieden werden. Änderungen blosser Bezeichnungen ohne materiellen Gehalt können durch Verbalnote einseitig angezeigt werden (Abs. 1). Änderungen der Grenzgebiete bedürfen dagegen einer Vereinbarung in der Form eines Notenwechsels (Abs. 2). Allfällige Verbalnoten und Notenwechsel sind amtlich zu veröffentlichen (Abs. 3). Es handelt sich um eine Kompetenzdelegation des Parlaments an den Bundesrat.

#### *Inkraftsetzen, Kündigung (Art. 50)*

Der Vertrag bedarf nach Absatz 1 der Ratifikation. Er soll möglichst rasch in Kraft treten und angewendet werden können. Bis zum voraussichtlichen Zeitpunkt des Inkrafttretens werden zum einen weder die Schweiz noch Deutschland in der Lage sein, die Datenübermittlung im Rahmen der Artikel 6 (Sonstige Personenfahndung) und 8 Absatz 2 (Sachfahndung) auch tatsächlich umzusetzen. Dies hat vor allem organisatorische und technische Gründe. Zum andern werden – was Kapitel VI (Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs) anbetrifft – die entsprechenden Regelungen im Schengener Rahmen bis zu diesem Zeitpunkt voraussichtlich noch nicht anwendbar sein. Aus diesen Gründen sollen die Artikel 6 und 8 Absatz 2 sowie Kapitel VI einschliesslich dessen Artikel 35 zu späteren Zeitpunkten gesondert in Kraft treten und diese Zeitpunkte durch Notenwechsel vereinbart werden können. Die übrigen Vertragsbestimmungen treten zwei Monate nach Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft. Ab Inkrafttreten des Vertrags werden die Absätze 2–7 von Artikel 35 (Mitteilungen aus dem Fahrzeugregister, Nachermittlungen) provisorisch angewendet, dies im Zusammenhang mit Artikel 9 (Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten, vgl. dazu Ziff. 2.1.1.3).

Der auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Vertrag kann auf sechs Monate gekündigt werden (Abs. 2). Die bei internationalen Verträgen von gewisser Tragweite übliche Registrierung beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen wird von Deutschland wahrgenommen werden (Abs. 3).

## 2.1.2

### **Anpassung weiterer bilateralen Vereinbarungen mit Deutschland**

In den Verhandlungen zum Vertrag über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit Deutschland zeigte sich die Notwendigkeit gewisser Anpassungen im Bereich der Rechtshilfe, der Auslieferung und der Durchgangsrrechte. Aus formellen Gründen war es erforderlich, diese Änderungen in drei separaten Vereinbarungen zu regeln, welche am 8. Juli 1999 in Bern unterzeichnet wurden.

### 2.1.2.1

#### **Vertrag über die Ergänzung des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens**

*Artikel 1 Ziffer 1* fügt im Vertrag vom 13. November 1969 über die Ergänzung des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens einen neuen Artikel IIIA ein. Er gibt den Justizbehörden die Möglichkeit, dem Empfänger Schriftstücke direkt auf dem Postweg zuzustellen. Das Europäische Rechtshilfeübereinkommen (SR 0.351.1) sieht die direkte postalische Zustellung nicht vor. Da der administrative Aufwand für Zustellungsersuchen oft in keinem vernünftigen Verhältnis zur Schwere der strafbaren Handlung liegt, wird die neue Regelung die Rechtshilfebehörden von Bagatellfällen entlasten. Mit Frankreich und Italien besteht diese Regelung im Rechtshilfebereich bereits (vgl. BBl 1997 IV 1205 [Frankreich], BBl 1999 1485 [Italien]). Artikel 12 des Polizeivertrages enthält eine Bestimmung mit identischem Wortlaut (vgl. Ziff. 211.2 zu Art. 12). Damit wird gewährleistet, dass behördliche Schriftstücke, die nicht in den Rechtshilfebereich fallen, ebenfalls in der erleichterten Form zugestellt werden können .

*Artikel 1 Ziffer 2* regelt die Neufassung von Artikel VIII Absatz 2 des Ergänzungsvertrages. Damit wird erreicht, dass Ersuchen um Vornahme von Durchsuchungen oder Beschlagnahmen und um Herausgabe von Gegenständen direkt zwischen den Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden können und nicht mehr den justizministeriellen Weg gehen müssen. Die Wirksamkeit dieser oftmals unter Zeitdruck beantragten Rechtshilfemassnahmen kann so verbessert werden.

### 2.1.2.2

#### **Vertrag über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens**

Nach Artikel 10 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens ist eine Auslieferung nicht möglich, wenn die Strafverfolgung oder die Strafvollstreckung im ersuchten oder ersuchenden Staat verjährt ist. Der Vertrag vom 13. November 1969 über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens präzisiert diese Bestimmung in Artikel IV dahingehend, dass für die Unterbrechung der Verjährung einzig die Vorschriften des ersuchenden Staates massgebend sind.

Die Entwicklung im internationalen Auslieferungsrecht geht dahin, die Verjährungsfrage generell in die alleinige Zuständigkeit des ersuchenden Staates zu stellen. Eine effiziente Verbrechensbekämpfung setzt voraus, dass der ersuchende Staat das Strafverfahren gegen die verfolgte Person durchführen kann, wenn sein Recht dies zulässt. In diesen Fällen dürfen die Verjährungsvorschriften des ersuchten Staates kein

Hindernis mehr für eine Auslieferung sein. Nach dem EU-Übereinkommen über die vereinfachte Auslieferung ist für die Verjährung der Strafverfolgung und der Strafvollstreckung nur das Recht des ersuchenden Staates entscheidend. Es besteht kein Grund, diese EU-Regelung mit dem Nachbarstaat Deutschland nicht einzuführen. Im Übrigen hat die Schweiz im Auslieferungsvertrag vom 14. November 1990 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika (SR 0.353.933.6; Art. 5) eine analoge Bestimmung vereinbart.

### **2.1.2.3                    Abkommen über Durchgangsrechte**

Das schweizerisch-deutsche Abkommen vom 5. Februar 1958 über Durchgangsrechte (SR 0.631.256.913.65) in seinem gegenwärtigen Wortlaut erlaubt uniformierten und bewaffneten Beamten des Zollpersonals und anderer öffentlicher Verwaltungen, gewisse im Anhang zum Abkommen festgelegte Durchgangsstrecken des andern Staates zu benutzen, sofern dies aus Gründen des Dienstbetriebes erforderlich ist. Nach Artikel 14 Absatz 3 Ziffer 2 des Polizeivertrags unterliegen Beamte des einen Vertragsstaates bei der Durchführung einer grenzüberschreitenden Observation (zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung) denselben verkehrsrechtlichen Bestimmungen wie die Beamten des Vertragsstaates, auf dessen Hoheitsgebiet die Observation fortgesetzt wird. Die Bestimmung ist sinngemäss auch auf die Observation zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Art. 15 Abs. 4), die Nacheile (Art. 16 Abs. 4 Ziff. 5), die kontrollierte Lieferung (Art. 19 Abs. 4) und die zuständigen Beamten der Zollverwaltung der Bundesrepublik Deutschland (Art. 44 Abs. 1) anwendbar.

Gemäss der schweizerischen Strassenverkehrsgesetzgebung dürfen die Fahrzeuge von Feuerwehr, Sanität und Polizei unter gewissen Bedingungen Blaulicht und Wechselklanghorn einsetzen und dadurch den Vortritt gegenüber den anderen Strassenbenützern beanspruchen (Art. 27 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes, Art. 16 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. Nov. 1962, VRV; SR 741.11). Mit der Ergänzung des Abkommens über Durchgangsrechte sollen uniformierte und bewaffnete Beamte des Zollpersonals und anderer öffentlicher Verwaltungen auf den im Anhang zum Abkommen festgelegten Durchgangsstrecken von den Verkehrsregeln in den von der Strassenverkehrsgesetzgebung vorgesehenen Fällen befreit werden und die Befugnis erhalten, Sondersignal zu setzen (d. h. Blaulicht und Wechselklanghorn zu verwenden), soweit dies zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dringend geboten ist.

## **2.2                            Österreich und Fürstentum Liechtenstein**

### **2.2.1                        Einleitung und Übersicht**

Österreich und Liechtenstein haben in den Verhandlungen Wert darauf gelegt, dass in den Gebieten, in denen eine über den Schengener Standard hinausgehende Lösung getroffen wurde, eine analoge Regelung wie im Vertrag mit Deutschland gefunden wird. Der Vertrag mit Österreich und Liechtenstein (CH-A-FL) entspricht daher inhaltlich im Wesentlichen dem Polizeivertrag mit Deutschland (CH-D). Gewisse unumgängliche Abweichungen ergeben sich auf Grund der Trilateralität, der unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen, Behördenorganisation und -bezeich-

nungen sowie aus dem besonderen Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein auf Grund des Vertrages zwischen der Schweiz und Liechtenstein vom 29. März 1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (Zollanschlussvertrag; SR 0.631.112.514). Es wurde schliesslich eine etwas andere Gliederung als mit Deutschland gewählt.

In den nachstehenden Ziffern 2.2.2–2.2.9 wird in der Regel auf die Erwägungen zum Vertrag mit Deutschland unter Ziffer 2.1.1 verwiesen, soweit nicht wesentliche Unterschiede zu diesem Vertrag einen ausführlichen Kommentar erforderlich machen. Vorweg werden die hauptsächlichsten Unterschiede stichwortartig zusammengefasst:

Da Rechtshilfeangelegenheiten im Vertrag mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein nur gestreift werden (Art. 32), stellt der Vertragstitel auf «die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden» ab. Im Gegensatz zum Polizeivertrag mit Deutschland nimmt der trilaterale Vertrag mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein in der Präambel nicht Bezug auf das entsprechende (bilaterale) MoU. Es wird in der Präambel ferner auf die «Wahrnehmung gemeinsamer Sicherheitsinteressen» abgestellt und damit eine Verbindung zu Artikel 1 hergestellt. Eine dem Artikel 7 des Vertrags mit Deutschland entsprechende Bestimmung, der eine gesonderte Übermittlung von Daten zur Einreiseverweigerung vorsieht, wurde nicht übernommen. Die verdeckte Ermittlung (Art. 17 und 18 CH-D), die Zusammenarbeit im Bereich des Strassenverkehrs (Art. 34–41 CH-D) sowie in gemeinsamen Zentren (Art. 23 CH-D) werden vom Vertrag nicht erfasst. Auf Bestreben des Fürstentums Liechtenstein wurde ein expliziter Vorbehalt des nationalen Rechts in Fiskal- und Zollsachen (Art. 40) eingeführt; im Polizeivertrag mit Deutschland wird das selbe Resultat durch die regelmässige Beschränkung der Zusammenarbeit auf rechtshilfe- resp. auslieferungsfähige Straftaten erreicht. Die Möglichkeit, eigentliche Durchführungsvereinbarungen für die Grenzgebiete (Art. 47 CH-D) abzuschliessen, entfällt. Der auch im Polizeivertrag mit Deutschland (Art. 20 Abs. 1 CH-D) erwähnte gemischte Streifendienst entlang der Grenze wird in Artikel 16 des Vertrags mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein relativ ausführlich geregelt.

## **2.2.2 Grundsatzbestimmungen (Kap. I)**

Die in diesem Kapitel enthaltenen Artikel 1 (Gemeinsame Sicherheitsinteressen), 2 (Gemeinsame Sicherheitsanalyse) und 3 (Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung) sind identisch mit den Artikeln 1–3 im Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 211.2 und 211.3 zu Art. 1–3 CH-D).

## **2.2.3 Allgemeine Bestimmungen über die Zusammenarbeit (Kap. II)**

Während der Vertrag mit Deutschland die Formen der Polizeizusammenarbeit in Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr unterteilt, verwendet der vorliegende Vertrag eine leicht unterschiedliche Terminologie. Die Verhütung von Straftaten wird als eigenständige Kategorie geführt und nicht wie im Vertrag mit Deutschland als Bestandteil der Gefahrenabwehr (vgl. Ziff. 2.1.1.3).

Das Fürstentum Liechtenstein hat bereits heute Zugriff auf die schweizerische Personen-, Fahrzeug- und Sachfahndung. Mit Österreich bestand die Möglichkeit eines solchen Informationsaustausches bisher nicht, auch nicht im Bereich der Fahrzeug- und Sachfahndung wie mit Deutschland.

#### *Zusammenarbeit auf Ersuchen (Art. 4)*

*Absatz 1* entspricht weitgehend Artikel 4 Absatz 1 des Vertrags mit Deutschland. Er verwendet jedoch anstatt des Begriffs der Polizeibehörden den Begriff der Sicherheitsbehörden. Die Definition dieses Begriffs findet sich in Absatz 10.

*Absatz 2* sieht gegenüber Österreich bei der Beantwortung von Ersuchen zur Bekämpfung von Straftaten ebenfalls den Zentralstellenverkehr als Grundsatz vor. Anders als im Vertrag mit Deutschland haben auch die schweizerischen Sicherheitsbehörden grundsätzlich über das BAP an die österreichische Zentralbehörde zu gelangen. Ein direkter Verkehr zwischen den Sicherheitsbehörden ist in den gleichen Fällen wie mit Deutschland vorgesehen (vgl. Ziff. 2.1.1.3 zu Art. 4 Abs. 2 CH-D).

Im Bereich der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sieht auch dieser Vertrag in *Absatz 3* den unmittelbaren Behördenverkehr vor. In Abweichung zum Vertrag mit Deutschland muss es sich allerdings um eine unmittelbar drohende Gefahr handeln.

Der in *Absatz 4* aufgeführte, nicht abschliessende Katalog entspricht fast gänzlich dem Vertrag mit Deutschland (vgl. Art. 4 Abs. 4 CH-D). Hinsichtlich Buchstabe h sei klargestellt, dass es um Ersuchen betreffend die Übermittlung von Informationen aus grenzüberschreitenden Observationsmassnahmen, kontrollierten Lieferungen und verdeckten Ermittlungen geht.

*Absatz 5* regelt die Übermittlung personenbezogener Daten von Ausländerinnen und Ausländern für ausländerrechtliche Zwecke einschliesslich entsprechender polizeilicher Überprüfungen. Die Daten müssen für die Beurteilung der Einreise- und Aufenthaltsberechtigung von Ausländerinnen und Ausländern von Bedeutung sein. Im Gegensatz zum Vertrag mit Deutschland ist die Bestimmung reziprok ausgestaltet. Eine Uebermittlung von Schengener Daten oder ein wie auch immer gearteter Zugriff der Schweiz auf das SIS ist aber auch hier ausgeschlossen. Eine Übermittlung von Daten ist nur auf Anfrage in konkreten Einzelfällen möglich. Österreich war aus verschiedenen Gründen nicht bereit, eine weiter gehende Lösung analog zur Regelung mit Deutschland zu vereinbaren (vgl. Ziff. 2.1.1.3 zu Art. 7 CH-D). Die Daten können den Sicherheitsbehörden der Vertragsstaaten übermittelt und von diesen den zur Regelung des Aufenthaltes und der Erteilung von Visa zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden.

Die *Absätze 6 und 7* entsprechen dem Vertrag mit Deutschland.

*Absatz 8* sieht im Verhältnis Schweiz-Liechtenstein den direkten Dienstverkehr für alle polizeilichen Informationsübermittlungen vor.

*Absatz 9* definiert den Begriff der Grenzgebiete für den vorliegenden Vertrag. Es fallen seitens der Schweiz sämtliche Kantone mit direkter gemeinsamer Grenze zu Liechtenstein oder Österreich darunter.

*Absatz 10* definiert den im weiteren Vertragstext verwendeten Begriff der Sicherheitsbehörden. Seitens der Schweiz sind dies die Polizei-, Ausländer- und Zollbehörden des Bundes, die Polizei- und Fremdenpolizeibehörden der Kantone und das Grenzwachtkorps.

### *Informationsübermittlung im automatisierten Verfahren (Art. 5)*

Die in diesem umfangreichen Artikel geregelten Materien entsprechen dem Regelungsgegenstand der Artikel 5–8 des Vertrags mit Deutschland.

*Absatz 1* nennt die Kategorien von nationalen Ausschreibungen, die zwischen Liechtenstein, Österreich und der Schweiz übermittelt werden und bestimmt, dass diese als Ersuchen im Sinne des Vertrags gelten. Die Kategorien in den Buchstaben a–d entsprechen den Ausschreibungen in Artikel 6 des Vertrags mit Deutschland; Buchstabe e entspricht Artikel 5. Wie im Vertrag mit Deutschland erfolgt eine Einspeisung in das nationale Fahndungssystem (RIPOL) erst nach der Prüfung durch das BAP.

*Absatz 2* konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und entspricht Artikel 5 Absatz 2 CH-D.

*Absatz 3* definiert in einer abschliessenden Liste die Personendaten, die übermittelt werden dürfen. In Abweichung vom Vertrag mit Deutschland können hier zusätzlich auch frühere Namen, die ganzen weiteren Vornamen sowie Vor- und Familiennamen der Eltern und deren frühere Namen übermittelt werden. Zudem können generell auch im Einzelfall bekannte Fahrzeugdaten übermittelt werden.

*Absatz 4* enthält einen Vorbehalt des nationalen Rechts und des Ordre public (vgl. Ziff. 2.1.1.3 zu Art. 5 Abs. 8 CH-D).

*Absatz 5* statuiert, dass bei der Aufenthaltsermittlung von volljährigen Abgängigen und Vermissten jegliche Mitteilung an den ersuchenden Staat einer Einwilligung des Betroffenen bedarf. Mit Deutschland ist die Übermittlung von Informationen, die zur Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Fahndung erforderlich sind, ohne Einwilligung zulässig (vgl. Ziff. 2.1.1.3 zu Art. 6 Abs. 3 CH-D).

*Absatz 7* sieht bezüglich der Ausschreibung von Personen zur verdeckten Registrierung nach Absatz 1 Buchstabe d zusätzlich zum nationalen Recht keine weiteren Anforderungen vor. Die übermittelten Informationen entsprechen dem Vertrag mit Deutschland.

*Absatz 8* enthält eine inhaltlich identische Regelung wie Artikel 5 des Vertrags mit Deutschland betreffend Ausschreibungen zur Festnahme mit dem Ziel der Auslieferung.

*Absatz 9* erklärt das nationale Recht als massgebend für die Dauer, während der die übermittelten Daten gespeichert werden können. Bei der Übermittlung der Daten müssen die entsprechenden Fristen mitgeteilt werden. Bei einer allfälligen Löschung im ersuchenden Staat vor Ablauf der Frist muss dies unverzüglich den anderen Vertragsstaaten mitgeteilt werden, die dann ebenfalls zur Löschung verpflichtet sind. Diese Bestimmung bestätigt und ergänzt zum Teil die Datenschutzbestimmungen von Artikel 21.

Nach *Absatz 10* dürfen die übermittelten Daten zu keinen anderen Zwecken verwendet werden als zu denen, für die sie übermittelt worden sind (Grundsatz der Zweckbindung). Zu beachten ist, dass für die Weiterverwendung übermittelter Personendaten auch Artikel 20 anwendbar ist, der in gewissen Spezialfällen die Weiterverwendung personenbezogener Daten auch ohne Zustimmung der übermittelnden Behörde erlaubt.

*Absatz 11* regelt entsprechend Artikel 8 Absatz 1 des Vertrags mit Deutschland die Sachfahndung. Auch auf der Grundlage dieses Absatzes kann eine Online-

verbindung für einzelne Anfragen zwischen den Zentralstellen errichtet werden. Eine generelle Übermittlung von Sachfahndungsdaten, wie sie Artikel 8 Absatz 2 des Vertrags mit Deutschland vorsieht, ist im vorliegenden Vertrag allerdings nicht enthalten.

#### *Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten (Art. 6)*

Diese Bestimmung hat den Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten im Rahmen von allgemeiner Verbrechensbekämpfung und Gefahrenabwehr zum Gegenstand. Sie betrifft die Ersuchen der Sicherheitsbehörden im Rahmen ihrer Aufgaben, die im Vertrag mit Deutschland in Artikel 4 normiert werden (vgl. Ziff. 2.1.1.3 zu Art. 9 CH-D). Die Amtshilfe in Verwaltungsangelegenheiten auf dem Gebiet des Strassenverkehrs (ausgenommen Strafsachen) wird vom Vertrag vom 23. Mai 1979 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die wechselseitige Amtshilfe in Strassenverkehrs-(Kraftfahr-)angelegenheiten (SR 0.741.531.916.3) geregelt.

Nach Absatz 1 ist auf Ersuchen eine Übermittlung gespeicherter Daten über Kraftfahrzeuge, Schiffe sowie Halter beziehungsweise Zulassungsbesitzer und Eigner möglich, wenn dies für die Verhütung und Bekämpfung von Straftaten oder zur Gefahrenabwehr erforderlich ist.

Nach Absatz 2 können die Sicherheitsbehörden ihre Ersuchen direkt an die zentrale Registerbehörde des anderen Staates richten; bei Dringlichkeit oder bei Anfragen über Schiffe auch direkt an eine Sicherheitsbehörde. Artikel 9 Absatz 2 des Vertrags mit Deutschland sieht eine analoge Regelung des Behördenwegs vor.

#### *Amtshilfe in dringenden Fällen (Art. 7)*

Dieser Artikel entspricht Artikel 10 des Vertrags mit Deutschland. Es werden allerdings auch Ersuchen um vorläufige Festnahme erfasst. Die in Absatz 1 genannten Massnahmen zur Spuren- und Beweissicherung sind nicht abschliessend. Sie umfassen insbesondere auch die im Vertrag mit Deutschland explizit genannte Beschlagnahme von Beweisunterlagen. Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags mit Deutschland wurde nicht übernommen, weil die Rechtshilfe aus dem vorliegenden Vertrag weitgehend ausgeklammert wurde. Für die Übermittlung der Ergebnisse der durchgeführten Massnahmen ist – auch ohne dass es die Bestimmung ausdrücklich verlangt – ein förmliches Rechtshilfersuchen erforderlich.

#### *Informationsübermittlung ohne Ersuchen (Art. 8)*

Eine Informationsübermittlung ohne Ersuchen kann analog zu Artikel 46 SDÜ erfolgen, wenn die Informationen für die Gefahrenabwehr oder die Verhütung oder Bekämpfung von Straftaten von Bedeutung sein können. Der Vertrag mit Deutschland sieht dagegen in Artikel 11 vor, dass solche Informationen erforderlich erscheinen müssen und statuiert eine entsprechende Überprüfungspflicht des Empfängers.

## **2.2.4                    Besondere Formen der polizeilichen Zusammenarbeit                               (Kap. III)**

Bis auf die verdeckte Ermittlung, die mit Österreich und Liechtenstein nicht geregelt wurde, enthält der vorliegende Vertrag analoge operative Zusammenarbeitsformen wie der Vertrag mit Deutschland, jedoch in einer etwas anderen Gliederung.

### *Grenzüberschreitende Observation (Art. 10)*

*Absatz 1* entspricht inhaltlich Artikel 14 Absatz 1 des Vertrags mit Deutschland.

*Absatz 2* regelt die grenzüberschreitende Observation in dringenden Fällen ohne vorherige Zustimmung des anderen Staates. Im Unterschied zu Artikel 14 Absatz 2 des Vertrags mit Deutschland und Artikel 40 Absatz 2 SDÜ ist eine solche Observation nach zwölf Stunden an Stelle von fünf Stunden abubrechen, wenn keine Zustimmung des anderen Staats vorliegt.

Die allgemeinen Voraussetzungen nach *Absatz 3* entsprechen inhaltlich im Wesentlichen dem korrespondierenden Artikel 14 Absatz 3 des Vertrags mit Deutschland. Im Gegensatz zum Vertrag mit Deutschland müssen nach Buchstabe h die allenfalls notwendigen technischen Mittel zur optischen oder akustischen Überwachung von Personen bereits im Ersuchen angeführt werden.

*Absatz 5* regelt die grenzüberschreitende Observation im Vorfeld einer Straftat: zur Abwehr auslieferungsfähiger Delikte, zur Verhinderung einer bestimmten, von einer Person geplanten, auslieferungsfähigen Straftat noch während der Vorbereitung oder zur Abwehr bandenmässiger oder organisierter Kriminalität. Der entsprechende Artikel 15 des Vertrags mit Deutschland erlaubt Observationen im Vorfeld einer Straftat von erheblicher Bedeutung. Der vorliegende Vertrag sieht somit weiter gehende Möglichkeiten für Observationen vor als der Vertrag mit Deutschland, diese werden jedoch restriktiver definiert. Im Rahmen der hier vorgesehenen Kategorien werden etwa auch schwere Sittlichkeitsdelikte oder schwere Umweltgefährdungen erfasst. In beiden Polizeiverträgen sind derartige Observationen nur vorgesehen, soweit das nationale Recht dies zulässt. Anders als im Vertrag mit Deutschland wird im vorliegenden Vertrag eine geografische Beschränkung derartiger Observationen auf die Grenzgebiete nicht vorgenommen.

*Absatz 6* des vorliegenden Vertrags konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip indem zum einen ein Ersuchen nach Absatz 5 nur gestellt werden darf, wenn nicht ein Ersuchen nach Absatz 1 gestellt werden kann (Bst. a), zum andern grundsätzlich eine Übernahme der Observation durch Organe des anderen Vertragsstaates zu erfolgen hat oder gemeinsame Observationsgruppen nach Artikel 13 zu bilden sind (Bst. b).

### *Grenzüberschreitende Nacheile (Art. 11)*

Im Gegensatz zu Artikel 16 Absatz 1 des Vertrags mit Deutschland gestattet *Absatz 1* keine Nacheile bei Flucht aus der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, der Sicherungsverwahrung oder amtlichem Gewahrsam. Eine Verfolgung ist nur bei Flucht aus Untersuchungs- oder Strafhaft erlaubt. Ausdrücklich wurde zudem die Klausel aufgenommen, dass die Ergreifung auf Ersuchen der nacheilenden Behörden nach Massgabe des nationalen Rechts zu erfolgen habe (vgl. Ziff. 2.1.1.4 zu Art. 16 Abs. 1 CH-D).

*Absatz 2* gibt den nacheilenden Beamten ein Festhalterecht nach Massgabe des nationalen Rechts des anderen Staates. Im Regelfall ist die verfolgte Person allerdings von den örtlich zuständigen Behörden zu ergreifen. Können diese nicht rechtzeitig beigezogen werden, sind die nacheilenden Behörden selbst befugt, die verfolgte Person vorläufig festzuhalten. Für die Bedingungen dieses Rechts ist Absatz 4 Buchstabe b zu beachten.

Nach *Absatz 3* wird die Nacheile analog dem Vertrag Schweiz–Deutschland ohne räumliche und zeitliche Beschränkung ausgeübt (vgl. Ziff. 2.1.1.4 zu Art. 16 Abs. 3 CH-D)

*Absatz 4* legt die allgemeinen Voraussetzungen der Nacheile fest. Abgesehen von den bereits bei der Kommentierung von Artikel 10 Absatz 3 erläuterten Ausnahmen sind diese inhaltlich identisch mit denjenigen im Vertrag mit Deutschland. Die Aufzählung der Mittel der Kennzeichnung nach Buchstabe a ist im Gegensatz zum Vertrag mit Deutschland nicht abschliessend.

*Absatz 7* erlaubt eine Nacheile, wenn sich eine Person im Rahmen der Fahndung wegen einer bestimmten auslieferungsfähigen Straftat einer Grenzkontrolle oder innerhalb einer Entfernung von 30 km von der Staatsgrenze einer polizeilichen Kontrolle entzieht. Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen der Regelung mit Deutschland (vgl. Ziff. 2.1.1.4 zu Art. 16 Abs. 7 CH-D).

*Absatz 8* enthält eine zusätzliche Bestimmung, die nur im Verhältnis zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein anwendbar ist. Sie trägt den besonderen geografischen Verhältnissen und der Tatsache, dass zwischen der Schweiz und Liechtenstein keine Grenzkontrollposten bestehen, Rechnung. Danach ist die Nacheile auf den Gebieten des Fürstentums Liechtenstein und der Kantone St. Gallen und Graubünden auch bei Verstössen gegen das Strassenverkehrsrecht zulässig. Die liechtensteinische Landespolizei kann aus wichtigen Gründen auch die Nationalstrasse A 13 entlang der gemeinsamen Staatsgrenze benutzen.

#### *Kontrollierte Lieferung (Art. 12)*

Der Artikel entspricht inhaltlich weitgehend dem korrespondierenden Artikel 19 des Vertrags mit Deutschland, so dass auf Ziffer 2.1.1.3 zu Artikel 19 CH-D verwiesen wird.

#### *Gemeinsame Kontroll-, Observations- und Ermittlungsgruppen; grenzüberschreitende Fahndungsaktionen (Art. 13)*

*Absatz 1* sieht im Gegensatz zu Artikel 20 Absatz 1 des Vertrags mit Deutschland keine Bildung gemeinsamer Streifen vor, da in Artikel 16 des vorliegenden Vertrags eine entsprechende spezielle Bestimmung aufgenommen worden ist.

*Absatz 2* verlangt dagegen nicht, dass grenzüberschreitende Fahndungsaktionen nach Massgabe festgelegter Pläne zu erfolgen haben wie Artikel 20 Absatz 2 des Vertrags mit Deutschland. Das bedeutet, dass auch ad hoc solche gemeinsamen Einsatzformen vorgesehen werden können.

#### *Entsendung von Verbindungsbeamten (Art. 14)*

*Absatz 1* der vorliegenden Bestimmung stellt die Grundlage dafür dar, dass direkt zwischen den Zentralstellen der betroffenen Vertragsstaaten die Entsendung von Verbindungsbeamten zu den Sicherheitsbehörden eines der Vertragsstaaten vereinbart werden kann. Die Regelung weicht damit von Artikel 5 Absätze 3 und 4 des Zentralstellengesetzes ab, welcher den Bundesrat ermächtigt, entsprechende Übereinkommen mit dem Ausland abzuschliessen.

Da die Verbindungsbeamten nach *Absatz 2* keine hoheitlichen Befugnisse wahrnehmen, können sie nur unterstützend und beratend tätig werden. Eine selbstständige Vornahme von polizeilichen Massnahmen ist nicht möglich.

*Absatz 3* sieht in Übereinstimmung mit Artikel 47 Absatz 4 SDÜ die Möglichkeit vor, dass Verbindungsbeamte in einem anderen Vertragsstaat oder einem Drittstaat auch die Interessen eines anderen Vertragsstaates wahrnehmen können. Dazu ist lediglich ein Einvernehmen der betroffenen nationalen Zentralstellen nötig.

*Entsendung von Beamten zur Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse (Art. 15)*

Der vorliegende Artikel entspricht im Wesentlichen der analogen Regelung im Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 2.1.1.4 zu Art. 22 CH-D).

Nach *Absatz 1* können Beamte mit der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse betraut werden, wenn es um die Bekämpfung von Straftaten oder die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung geht. Eine Entsendung nach dem vorliegenden Artikel ist nicht möglich, wenn es um die Verhütung von Straftaten geht. Eine Betrauung ist zulässig, wenn der Erfolg einer erforderlichen polizeilichen Massnahme ohne einen solchen Einsatz vereitelt oder ernsthaft gefährdet würde oder die Ermittlungen aussichtslos wären oder wesentlich erschwert würden.

Auch bei der Zusammenarbeit mit Österreich und Liechtenstein ist das nach *Absatz 2* verlangte Einvernehmen zwischen den beteiligten Sicherheitsbehörden hergestellt, wenn die Details einer solchen Aktion klar abgesprochen sind.

In *Absatz 3* wird verdeutlicht, dass die Beamten bei ihrer hoheitlichen Tätigkeit unter der Leitung des Einsatzstaates stehen und an dessen Recht gebunden sind.

*Gemischter Streifendienst entlang der Grenze (Art. 16)*

Beim gemischten Streifendienst handelt es sich in der Regel um mobile Kontrollen im grenznahen Gebiet. Neu sollen ausländische Beamte dabei gewisse beschränkte Amtshandlungen vornehmen dürfen. Es gilt dabei das Recht des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet die Beamten tätig werden. Der gemischte Streifendienst wurde im Rahmen der Verhandlungen mit Österreich entwickelt und später auch in den schweizerisch-deutschen Vertrag eingefügt (vgl. Ziff. 2.1.1.4 zu Art. 20 CH-D).

Der gemischte Streifendienst ist nach *Absatz 1* zulässig zwecks Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, zur Bekämpfung von Straftaten sowie zur Grenzüberwachung. Auch hier kann ein gemischter Streifendienst nicht zur Verhütung von Straftaten vorgesehen werden. Der gemischte Streifendienst ist bis zu einer Entfernung von 10 Kilometern entlang der Staatsgrenze zulässig.

Nach *Absatz 2* können im Rahmen des gemischten Streifendienstes auch die Beamten der anderen Vertragsstaaten Identitätsüberprüfungen durchführen und Personen, die sich einer solchen entziehen wollen, anhalten.

Weitere Zwangsmassnahmen können nach *Absatz 3* nur vorgenommen werden, wenn sonst der Erfolg der Amtshandlung gefährdet oder wesentlich erschwert würde. Zu denken ist beispielsweise an ein vorläufiges Festhalten, eine Sicherheitsüberprüfung oder die vorübergehende Wegnahme von Gegenständen. Die Beamten stehen bei ihrer hoheitlichen Tätigkeit unter der Leitung des Einsatzstaates und sind an dessen Recht gebunden.

Bei der Durchführung einer Amtshandlung gilt das Recht desjenigen Vertragsstaates, auf dessen Hoheitsgebiet die Beamten tätig werden (*Abs. 4*).

### *Hilfeleistung bei Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen (Art. 17)*

Die Bestimmung entspricht der Regelung im Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 211.3 zu Art. 24 CH-D). Die Hilfeleistung bewegt sich im Rahmen des nationalen Rechts. Weder mit Österreich noch Liechtenstein besteht ein Katastrophenhilfeabkommen.

### *Einsatz von Luft- und Wasserfahrzeugen (Art. 18)*

Die Bestimmung ermöglicht den Einsatz von Luft- und Wasserfahrzeugen im Rahmen der vom Vertrag umfassten Einsätze. Sie erlaubt, beim Einsatz von Luftfahrzeugen unter gewissen Umständen und Bedingungen von luftfahrtrechtlichen Vorschriften abzuweichen. Beim Einsatz von Wasserfahrzeugen gelten die wasserverkehrsrechtlichen Bestimmungen des Einsatzstaates.

## **2.2.5                    Datenschutz (Kap. IV)**

In Struktur und Aufbau unterscheiden sich zwar die in den Artikeln 19–25 getroffenen Regelungen von den Artikeln 26–28 des Vertrages mit Deutschland. Inhaltlich kann jedoch im Wesentlichen auf die Ausführungen unter Ziffer 211.5 verwiesen werden. Auch die Datenschutzbestimmungen dieses Vertrages wurden unter Einbezug des EDSB erarbeitet. Besonders erwähnenswert erscheint jedoch, dass das Schweizer Datenschutzgesetz bis zum Inkrafttreten eigener datenschutzrechtlicher Bestimmungen auch für das Fürstentum Liechtenstein gilt (Art. 19 Abs. 4).

## **2.2.6                    Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen in einem anderen Vertragsstaat (Kap. V)**

### *Einreise, Ausreise und Aufenthalt (Art. 26)*

Die Bestimmung entspricht wörtlich derjenigen im Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 2.1.1.6 zu Art. 30 CH-D).

### *Uniformen und Dienstwaffen (Art. 27)*

Die Regelung entspricht im Wesentlichen dem Vertrag mit Deutschland. Ein Verweis auf die Vertragsbestimmung betreffend Beamte mit hoheitlichen Befugnissen (Art. 15) wurde allerdings nicht als erforderlich erachtet (vgl. Ziff. 2.1.1.6 zu Art. 30 Abs. 2 CH-D).

### *Dienstverhältnisse (Art. 28)*

Auch im Verhältnis zu Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein bleiben die Beamten bei Einsätzen auf fremdem Hoheitsgebiet nach diesem Vertrag ihren eigenen dienstrechtlichen Vorschriften unterstellt. Der Vertrag sieht keine explizite Fürsorgepflicht der Vertragsstaaten wie der Vertrag mit Deutschland vor (vgl. Ziff. 2.1.1.6 zu Art. 31 CH-D). Die Vertragsparteien waren sich aber einig, dass eine solche eine Selbstverständlichkeit darstellt. Im Falle des Austausches von Beamten zur Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse ergibt sich dies im Übrigen auch schon aus der Unterstellung unter einen anderen Vertragsstaat.

### *Haftung (Art. 29)*

Die Haftungsbestimmungen dieses Vertrags entsprechen inhaltlich weitgehend den Bestimmungen des Vertrags mit Deutschland.

*Absatz 1* entspricht inhaltlich Artikel 32 Absatz 3 des Vertrags mit Deutschland: Werden Dritte geschädigt, so haftet der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet der Schaden eingetreten ist. Massgebend für Umfang und Bestehen des Anspruchs ist das in einem analogen Fall, d. h. wenn der Schaden durch einen eigenen sachlich und örtlich zuständigen Beamten verursacht worden wäre, anwendbare nationale Recht. Für den geschädigten Dritten ist es somit auch hier unerheblich, ob der Schaden durch Beamte des eigenen oder des fremden Staates verursacht wurde.

Der erste Satz von *Absatz 2* regelt den Regressanspruch des Schadenersatz leistenden Staates gegenüber einem anderen Vertragsstaat: Ein Regress ist einerseits ausgeschlossen, wenn der Einsatz auf Ersuchen des Schadenersatz leistenden Vertragsstaates stattgefunden hat. Im Vertrag mit Deutschland ergibt sich ein Regressausschluss in einem solchen Fall aus den Spezialbestimmungen über die verdeckte Ermittlung (Art. 17 Abs. 2 und Art. 18 Abs. 3 i.V.m. Art. 17 Abs. 2 CH-D) und den Austausch von Beamten mit Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse (Art. 22 Abs. 4 CH-D). Ein Regress ist im Vertrag CH-A-FL andererseits ausgeschlossen, wenn die Beamten den Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht haben, was einem materiellen Unterschied zum Vertrag mit Deutschland entspricht (vgl. Ziff. 2.1.1.6 zu Art. 32 Abs. 4 CH-D). Der zweite Satz von Absatz 2 regelt die Fälle, wo der Staat selbst geschädigt wurde. Dies entspricht den in Artikel 32 Absätze 1 und 2 des Vertrags mit Deutschland geregelten Fällen. Die in Artikel 32 Absatz 5 des Vertrags mit Deutschland verankerte Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Erledigung von Schadenersatzansprüchen ergibt sich im vorliegenden Vertrag implizit aus der allgemeinen Treuepflicht und dem Grundsatz *pacta sunt servanda*.

### *Rechtsstellung der Beamten im Bereich des Strafrechts (Art. 30)*

Die Bestimmung entspricht dem Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 2.1.1.6 zu Art. 33 CH-D).

## **2.2.7 Einbeziehung der Zollverwaltung (Kap. VI)**

Die Situation mit Österreich gestaltet sich ähnlich wie diejenige mit Deutschland: Auch die österreichische Zollverwaltung ist nur für die Warenkontrolle zuständig, hat in der Regel keine polizeilichen Aufgaben wahrzunehmen und verfügt über gewisse Ermittlungskompetenzen ausserhalb des Fiskalbereiches. Sie ist überdies mit Aufgaben der Personenkontrolle an der Grenze zur Schweiz betraut. Aus diesen Gründen sind die schweizerischen Zollbehörden sowie das Grenzwachtkorps, nicht aber der österreichische Zoll als Sicherheitsbehörden im Sinne des Staatsvertrages definiert (Art. 4 Abs. 10). Soweit die österreichischen Zollbehörden aber sicherheits- oder kriminalpolizeiliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug von Verboten und Beschränkungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs wahrnehmen oder ihnen die Durchführung der Grenzkontrolle übertragen wurde, sind sie nach Artikel 31 des Vertrags zur Nacheile (Art. 11) befugt. Im Rahmen der Grenzkontrolle können sie auch für den gemischten Streifendienst (Art. 16) eingesetzt werden. Für die Verbote und Beschränkungen wird im Vertrag auf § 3 in Verbindung mit § 29 des österreichischen Zollrechtsdurchführungsgesetzes verwiesen. Die

Möglichkeit einer Vertragsergänzung mittels Notenwechsel konnte nicht realisiert werden, da dies nach österreichischem Recht nicht zulässig ist (vgl. auch Ziff. 2.2.9 zu Art. 36 CH-A-FL).

Besondere zollspezifische Regelungen in Bezug auf Liechtenstein sind wegen des Zollanschlussvertrags zwischen der Schweiz und diesem Land nicht notwendig.

## **2.2.8                   Angelegenheiten der Rechtshilfe (Kap. VII)**

### *Zustellung von Schriftstücken (Art. 32)*

Diese Bestimmung erlaubt die direkte postalische Zustellung von gerichtlichen und anderen behördlichen Schriftstücken an Personen, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates aufhalten. Inhaltlich stellt sie weitgehend eine Ergänzung der Regelungen dar, die im Vertrag vom 13. Juni 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 und die Erleichterung seiner Anwendung (SR 0.351.916.32) enthalten sind und die eine solche Möglichkeit nicht vorsehen. Auch im Verhältnis mit Liechtenstein war eine solche direkte postalische Zustellung bisher nicht möglich.

## **2.2.9                   Durchführungs- und Schlussbestimmungen (Kap. VIII)**

### *Ausnahmeregelung (Art. 33)*

Die Beeinträchtigung eigener Hoheitsrechte ist im vorliegenden Vertrag anders als im Vertrag mit Deutschland nicht als Ausnahme genannt, die dazu berechtigt, die Zusammenarbeit ganz oder teilweise zu verweigern. Nach Auffassung der Verhandlungsdelegationen bringt die enge Zusammenarbeit im Rahmen des Vertrages ohnehin einen gewissen Verzicht auf Souveränitätsrechte mit sich. Die Beeinträchtigung eigener Hoheitsrechte explizit als Ausschlussgrund anzuführen wäre daher ein gewisser Widerspruch, zumal der Begriff auch unter «andere wesentliche Interessen» subsumiert werden kann. Materiell besteht somit kein Unterschied zum Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 2.1.1.8 zu Art. 42 CH-D).

### *Zusammenkunft von Experten (Art. 34)*

Die Bestimmung entspricht dem Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 2.1.1.8 zu Art. 43 CH-D).

### *Durchführung der Zusammenarbeit (Art 35)*

Für die Möglichkeit, wie mit Deutschland eigentliche Durchführungsvereinbarungen für die Grenzgebiete abzuschliessen (vgl. Ziff. 2.1.1.8 zu Art. 47 CH-D), bleibt nach österreichischer Rechtsauffassung kein Raum.

### *Änderungen von Behördenbezeichnungen und Gebietskörperschaften (Art. 36)*

Die Bestimmung entspricht dem Vertrag mit Deutschland: Änderungen von blossen Bezeichnungen ohne jeglichen materiellen Gehalt können einander angezeigt werden (vgl. Ziff. 211.8 zu Art. 49 CH-D). Vertragsänderungen selbst untergeordneter

Natur sind nach österreichischer Rechtsauffassung der Delegation nicht zugänglich und daher nicht in der Form eines Notenaustausches möglich.

#### *Kosten (Art. 37)*

Die Bestimmung entspricht derjenigen im Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 2.1.1.8 zu Art. 45 CH-D). Mit Österreich und Liechtenstein besteht kein Katastrophenhilfeabkommen.

#### *Verkehrssprache (Art. 38)*

Die Bestimmung entspricht derjenigen im Vertrag mit Deutschland (vgl. Ziff. 2.1.1.8 zu Art. 46 CH-D).

#### *Verhältnis zu anderen Regelungen (Art. 39)*

Vorbehaltlich Artikel 32 (Zustellung von Schriftstücken, vgl. Ziff. 2.2.8) haben die Verträge namentlich keinen Einfluss auf das Abkommen vom 9. Juni 1997 in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über ein die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich betreffendes Zusatzprotokoll zum Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft vom 9. Juni 1997 über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich; SR 0.632.401.02) sowie auf den Zollanschlussvertrag mit Liechtenstein.

#### *Vorbehalt des nationalen Rechts in Fiskal- und Zollsachen (Art. 40)*

Auf ausdrückliches Ersuchen des Fürstentums Liechtenstein wurde ein expliziter Vorbehalt des nationalen Rechts in Fiskal- und Zollsachen eingeführt; im Polizeivertrag mit Deutschland wird dasselbe Resultat durch die regelmässige Beschränkung der Zusammenarbeit auf rechtshilfe- bzw. auslieferungsfähige Straftaten erreicht.

Die in Absatz 2 enthaltene Zweckbindung (Grundsatz der Spezialität) geht ebenfalls bereits aus verschiedenen Bestimmungen dieses Vertrags hervor (Art. 5 Abs. 10, Art. 20).

#### *Inkrafttreten und Kündigung (Art. 41)*

Der Vertrag bedarf nach Absatz 1 der Ratifikation, wobei Österreich als Depositar fungiert. Der auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Vertrag kann auf sechs Monate gekündigt werden (Abs. 2). Die bei internationalen Verträgen von gewisser Tragweite übliche Registrierung beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen wird von Österreich wahrgenommen werden (Abs. 3).

### **3                      Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein verursachen weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene einen unmittelbaren finanziellen oder personellen Mehrbedarf. Der mit den neuen Kooperationsformen angestrebte Zeit- und Effizienzgewinn dürfte sich im Gegenteil kostensenkend auswirken.

Weder das Abkommen mit Deutschland noch dasjenige mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein verpflichten zur Einrichtung eines gemeinsamen Zentrums. Das Abkommen mit Deutschland stellt in Artikel 23 den rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren auf und bestimmt, dass die Kosten gleichmässig auf die Vertragsstaaten aufgeteilt werden müssen. Anzahl und Sitz von gemeinsamen Zentren, die Modalitäten der Zusammenarbeit und die gleichmässige Verteilung der Kosten müssen gegebenenfalls in einer gesonderten Vereinbarung auf Stufe Bundesrat geregelt werden (vgl. Ziff. 2.1.1.4 zu Art. 23 CH-D). Das Abkommen mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein enthält keine Bestimmungen über gemeinsame Zentren.

#### **4                      Legislaturplanung**

Die Vereinbarungen mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein wurden im Legislaturplan 1995–1999 angekündigt (BB1 1996 II 332 Anhang R 40). Sie sind in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 1998 (Ziel 98–28, Konsolidierung der Massnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit) und für das Jahr 1999 (Ziel 31, Bilaterale Verträge mit allen Nachbarstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden justitiellen und polizeilichen Zusammenarbeit) enthalten.

#### **5                      Verhältnis zum europäischen Recht**

Die mit Deutschland sowie mit Österreich und Liechtenstein abgeschlossenen Verträge über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit lehnen sich weitgehend an die Verträge von Schengen an. Sie entwickeln jedoch auf gewissen Gebieten eigene Formen der Zusammenarbeit. Wie auch die Verträge mit Frankreich und Italien vermögen sie indessen nicht, die Nachteile der Nichtteilnahme der Schweiz ganz aufzuwiegen. Sie bilden jedoch eine wichtige Grundlage für die verstärkte Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn und sind geeignet, die innere Sicherheit unseres Landes erheblich zu verbessern. Angesichts der Tatsache, dass der Vertrag von Amsterdam den Rat ermächtigt, Übereinkünfte auf dem Gebiet des dritten Pfeilers zu schliessen (Art. 38 EU-Vertrag in Verbindung mit Art. 24 EU-Vertrag), ist es möglich, dass die EU mit der Zeit eine gemeinsame Strategie in den Beziehungen gegenüber Drittstaaten entwickelt. In der Europol-Konvention ist dieser Weg übrigens ausdrücklich vorgesehen. Mit ihr sollen in den kommenden Jahren die Formen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten festgelegt werden (siehe insbesondere das Arbeitsprogramm 1999 von Europol und den Ratsbeschluss vom 3. November 1998, welche die Regelungen der Aussenbeziehungen von Europol mit Drittstaaten sowie mit Institutionen ausserhalb der EU festlegen, ABl. C 26 vom 30.1.1999, S. 19).

## **6 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

### **6.1 Kompetenzen des Bundes**

Die Artikel 8<sup>3</sup>, 85 Ziffern 5 und 6<sup>4</sup> sowie 102 Ziffern 8<sup>5</sup> und 9<sup>6</sup> der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 weisen die allgemeine Kompetenz in den auswärtigen Angelegenheiten dem Bund zu. Bei internationalen Verträgen gilt der Grundsatz, dass der Bund Verträge über beliebige Gegenstände abschliessen kann, ob diese nun in die eidgenössische oder in die kantonale Gesetzgebungskompetenz fallen (vgl. BBl 1994 II 624). Das Recht der Kantone, in ihrem Zuständigkeitsbereich Verträge abzuschliessen, ist somit subsidiär. Der Bund macht jedoch von seiner Kompetenz nur zurückhaltend Gebrauch, wenn die zu regelnden Bereiche hauptsächlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Wenn der Bund selber einen Vertrag abgeschlossen hat, können sich die Kantone nicht mehr auf ihre eigene Kompetenz in der betreffenden Materie berufen.

Mit Ausnahme der Rechtshilfe in Strafsachen (inkl. Auslieferung) sowie der Aufgabenbereiche des Grenzwachtkorps und der Zollbehörden fallen die in den Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit zu regelnden Bereiche weitgehend in die Kompetenz der Kantone.

Mit einer Erklärung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) vom 11. April 1997 haben die Kantone die Aufnahme von Verhandlungen zwischen dem Bund und den Nachbarstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit unterstützt. In der Folge waren die Kantone durch je einen Vertreter der KKJPD und der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) eng in die Verhandlungen eingebunden. Schliesslich wurde die KKJPD am 24. April 1998, vor der Unterzeichnung der Abkommen, ein zweites Mal konsultiert. Die vorliegenden Verträge werden von den Kantonen begrüsst; sie erhoffen sich deren möglichst rasche Anwendung.

Da der Bundesrat über keine eigene Kompetenz zum Abschluss von Abkommen auf dem Gebiet der Polizeizusammenarbeit und der Rechtshilfe verfügt, müssen die in diesem Bereich ausgehandelten Abkommen mit Deutschland sowie Österreich und Liechtenstein nach Artikel 166 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.

### **6.2 Referendum**

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der neuen Bundesverfassung unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Die vorliegenden Abkommen fallen unter keine dieser Kategorien. Folglich unterliegt der Bundesbeschluss der Räte betreffend die Genehmigung der Abkommen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit nicht dem Referendum.

<sup>3</sup> Art. 54 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (nBV, AS **1999** 2556)

<sup>4</sup> Art. 166 nBV

<sup>5</sup> Art. 184 nBV

<sup>6</sup> Art. 185 nBV

Die mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen Abkommen ermöglichen eine Konsolidierung der Rechtsgrundlagen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden. Sie schaffen insbesondere eine klare rechtliche Grundlage für besondere Formen der polizeilichen Zusammenarbeit einschliesslich der Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen in einem anderen Vertragsstaat sowie für den polizeilichen Informations- und Datenaustausch. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) diene dabei als Richtschnur. Es wurden aber entsprechend den gegenseitigen Bedürfnissen auch eigene, nicht in den Schengener Verträgen enthaltene Lösungen entwickelt. Damit wird eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit erreicht.

Die Abkommen werden künftig eine wirksamere Bekämpfung grenzüberschreitender illegaler Tätigkeiten, der illegalen Migration sowie der internationalen Kriminalität und des Terrorismus erlauben. Sie leisten einen bedeutenden Beitrag zur Erreichung der Ziele, die sich der Bundesrat zur Stärkung der inneren Sicherheit gesetzt hat. Weil aber die Interessenlage von Nachbarstaat zu Nachbarstaat grosse Unterschiede aufweist sowie angesichts der fortschreitenden Vergemeinschaftung der Rechts- und Innenpolitik im Rahmen der EU kann das anvisierte und für die Gewährleistung der inneren Sicherheit wesentliche Ziel eines homogenen grenzüberschreitenden Sicherheitsraums auf dem Weg bilateraler Abkommen allein nicht erreicht werden.

## **Botschaft über verschiedene Vereinbarungen mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 2000             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 1                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 08               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 99.091           |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 29.02.2000       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 862-914          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 119 933       |

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.