



Bern, 11. April 2011

Anhörung

Über das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen zur Weiterentwicklung des Vertrags vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden (SR 0.360.163.1)

In Anwendung von Art. 2 der Vernehmlassungsverordnung (SR 172.061.1).

1. Gegenstand der Anhörung

Der trilaterale Polizeikooperationsvertrag zwischen der Schweiz, Liechtenstein und Österreich ist seit 1. Juli 2001 in Kraft. Seither haben wesentliche Weiterentwicklungen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit stattgefunden, welche sich nicht im aktuellen Abkommen widerspiegeln. Die Innenminister Österreichs, Liechtensteins wie auch die damalige Vorsteherin des EJPD einigten sich deshalb im Januar 2009 in Feusisberg darauf, den Polizeivertrag eingehend auf allfällige Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu überprüfen. Die von den Ministern eingesetzte Expertengruppe evaluierte anlässlich verschiedener Sitzungen Weiterentwicklungsbereiche und führte zu diesem Zweck auch jeweils innerstaatliche Konsultationen durch, in der Schweiz u.a. auch bei den Kantonspolizeien. Die Experten kommen in ihrem Abschlussbericht vom 9. Dezember 2010 einstimmig zum Ergebnis, dass eine Weiterentwicklung des trilateralen Polizeivertrages Sinn macht. Sie beantragen deshalb eine Revision des Abkommens.

Die von den Experten identifizierten Weiterentwicklungsbereiche heben den revidierten Polizeivertrag auf ein neues Niveau und gehen in einzelnen Punkten weiter als die bislang von der Schweiz abgeschlossenen Polizeikooperationsverträge. Zudem betreffen einige Weiterentwicklungsbereiche die Zusammenarbeit der Schweizer Grenzkantone mit ihren Nachbarn direkt. Es ist deshalb angezeigt, die Kantone anzuhören,

- a) ob eine Weiterentwicklung des Polizeivertrages sinnvoll ist,
- b) welche Weiterentwicklungsbereiche im besonderen Interesse der Kantone liegen,
- c) wer die Kantone im Rahmen der allfälligen Verhandlungen vertritt.

2. Gründe für eine Revision des trilateralen Polizeikooperationsabkommens

Am 27. April 1999 wurde der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem Fürstentum Liechtenstein und der Republik Österreich über die grenz-



überschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden in Bern unterzeichnet. Der Vertrag trat am 1. Juli 2001 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt war der Vertrag in Bezug auf den Umfang der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheits- und Zollbehörden beispielgebend. Er ist auch heute noch eine ausgezeichnete Grundlage für die enge polizeiliche und grenzpolizeiliche Zusammenarbeit zur Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung.

Seit der Unterzeichnung des Vertrags fand jedoch auf der einen Seite eine rasante Weiterentwicklung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit statt. Österreich und die Schweiz haben im Rahmen der Fussball-Europameisterschaft EURO 2008 zudem wertvolle Erkenntnisse über Regelungslücken im Vertrag gewonnen. Überdies hat Österreich bei der Anwendung des Prümer Vertrages zusätzliche Erfahrungen gesammelt, die für die Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Polizeikooperation nützlich sind. Die wichtigste Entwicklung seit 1999 stellt jedoch die volle Beteiligung der Schweiz an der Schengener Zusammenarbeit und die voraussichtlich Ende 2011/ Anfang 2012 erfolgende Assoziierung Liechtensteins in diese Zusammenarbeit dar. Auf der anderen Seite haben in den vergangenen zehn Jahren auch die Herausforderungen zugenommen, welche die grenzüberschreitende Kriminalität an die verschiedenen Polizeibehörden stellen.

Eine Revision des Abkommens im Hinblick auf die identifizierten Weiterentwicklungsbereiche könnte den bestehenden, bereits zehn Jahre alten Polizeivertrag wiederum auf ein Niveau heben, um den aktuellen Herausforderungen der grenzüberschreitenden Kriminalität wirksam begegnen zu können. Überdies könnten Lücken gegenüber bestehenden Polizeiverträgen der Schweiz geschlossen und Kooperationsbereiche nachgeführt werden, welche die Schweiz etwa bereits mit Deutschland vereinbart hat.

3. Mögliche Anpassungen und Weiterentwicklungsbereiche des trilateralen Polizeivertrages

3.1 Angestrebter Umfang und Inhalt der Weiterentwicklung des trilateralen Polizeikooperationsabkommens

In ihrem gemeinsamen Abschlussbericht vom 9. Dezember 2010 identifizierten die Experten verschiedene Zusammenarbeitsbereiche, die neu in einen revidierten Polizeivertrag einfließen sollen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um folgende Bereiche:

- Automatisierter Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten, inkl. der Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen Strassenverkehrsvorschriften
Diese Zusammenarbeit ist analog der Zusammenarbeit mit Frankreich geplant. Zur Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen Strassenverkehrsvorschriften



sollen die Vertragsstaaten Zugriff auf die Fahrzeug- und Halterdatenbanken der anderen Staaten erhalten. Zudem soll die grenzüberschreitende Vollstreckung rechtskräftiger Bussenentscheide ermöglicht werden.

- Verdeckte Ermittlung zum Zwecke der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr.
Damit soll eine Lücke im Vergleich zum schweizerisch-deutschen Polizeivertrag (SR 0.360.136.1) geschlossen werden. Neu möglich sein soll mit Österreich und Liechtenstein der Einsatz von Beamten unter einer ihnen verliehenen veränderten Identität. Dies soll sowohl zur Strafverfolgung sowie - sofern gemäss nationalem Recht möglich - auch zur Gefahrenabwehr möglich sein. Die Bestimmung wird sich an derjenigen im schweizerisch-deutschen Polizeivertrag orientieren.
- Zusammenarbeit beim Zeugenschutz
Die Vertragsstaaten sollen bei der Durchführung von Zeugen- und Opferschutzmassnahmen zusammenarbeiten können, sofern und soweit dies das nationale Recht zulässt. Die Schweiz verfügt derzeit noch über keine Rechtsgrundlage beim ausserprozessualen Zeugenschutz. Eine entsprechende Botschaft zu einem Bundesgesetz wurde am 17. November 2010 an die Eidgenössischen Räte überwiesen. Mit dem Verweis auf das nationale Recht soll verhindert werden, dass der Gesetzgeber in der bevorstehenden Debatte zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz gebunden wird.
- Massnahmen zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr
Neu sollen die Polizeibeamten in Notsituationen zum Schutz von Leib, Leben oder Eigentum grenzüberschreitend tätig werden können ohne vorherige Zustimmung des Gebietsstaates. Die Massnahmen sollen nur solange möglich sein, bis die zuständige Behörde des Gebietsstaates diese Massnahmen selbst übernehmen kann.
- Gemeinsame Einsatzformen (inkl. hoheitliche Befugnisse).
Zur Intensivierung der Zusammenarbeit sollen die zuständigen Sicherheitsbehörden der Vertragsstaaten gemeinsame Einsatzformen bilden können. Dabei kann es sich etwa um gemischte Streifen, gemeinsam besetzte Kontroll- und Observationsgruppen sowie sonstige Zusammenarbeitsformen handeln. Fallweise können die Beamten mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden. Dies stellt eine der hauptsächlichen Neuerungen des revidierten Polizeivertrages dar und wurde im Lichte der von den verschiedenen Polizeibehörden bei gemeinsamen Einsätzen gemachten Erfahrungen umgestaltet. Namentlich hat sich gezeigt, dass der Nutzen etwa gemeinsamer Streifen stark eingeschränkt ist, wenn die Polizeibeamten des anderen Vertragsstaates über keine hoheitlichen Befugnisse verfügen. Die im geltenden trilateralen Vertrag aufgestellten, restriktiven Bedingungen für den Einsatz von Beamten mit hoheitlichen Befugnissen sollen gelockert werden.



- Unterstützung bei Krisensituationen (Einsatz von Spezialeinheiten)
Die drei Staaten sollen in Krisensituationen auf Spezialeinheiten eines anderen Vertragsstaates zurückgreifen können. Im Vordergrund stehen dabei Spezialeinheiten zur operativen Bekämpfung von Terror- oder Geisellagen. Diese Spezialeinheiten kommen nur unter der Leitung der zuständigen Behörde des Gebietsstaates zum Einsatz. Eine entsprechende Zusammenarbeit haben auch die EU-Mitgliedsstaaten untereinander vereinbart¹.
- Flugsicherheitsbegleiter
Die Vertragsstaaten wollen auch bei den so genannten Flugsicherheitsbegleitern zusammenarbeiten. Jedoch wird keine der Vertragsparteien durch den Vertrag verpflichtet, Flugsicherheitsbegleiter einzusetzen.
- Gegenseitige Unterstützung bei Rückführungen
Die drei Vertragsstaaten wollen sich bei der Organisation und Durchführung von Rückführungen unterstützen, etwa indem Sammelflüge zur Rückführung von Drittstaatenangehörigen organisiert werden. Zudem wollen sich die drei Staaten bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmassnahmen auf dem Luftweg unterstützen.
- Grenzüberschreitende Massnahmen im Eisenbahn- und Schiffsverkehr.
Mit dieser Massnahme soll den neuen Anforderungen nach der Schengen-Assoziierung Liechtensteins und Österreichs sowie den räumlichen Verhältnissen in der Grenzregion Rechnung getragen werden. Die Beamten eines Vertragsstaates sollen eine Amtshandlung, welche in einem Reisezug noch auf eigenem Territorium vorgenommen worden ist, bis zum nächsten Halt fortzusetzen können. Ebenfalls sollen die Beamten der Sicherheitsbehörden bereits beim letzten Halt auf fremdem Hoheitsgebiet zusteigen können, um gegebenenfalls nach Abfahrt des Zuges von der letzten Einstiegsstation Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergreifen zu können.
- Möglichkeit zur Schaffung gemeinsamer Zentren.
Auch hier soll eine Lücke im Vergleich zu den bestehenden Polizeiverträgen der Schweiz mit den Nachbarstaaten geschlossen werden. Die Bestimmung soll die rechtliche Möglichkeit für die Zusammenarbeit in ständigen oder temporär einzurichtenden gemeinsamen Zentren schaffen, wie sie die Schweiz etwa mit Italien und Frankreich in den jeweiligen Polizeiverträgen geregelt und auch aufgebaut hat. Derzeit besteht aber weder ein operationelles Bedürfnis noch ein weitergehendes Interesse der Grenzkantone an einem Aufbau eines Kooperationszentrums. Sollte in ferner Zukunft jedoch ein derartiges Bedürfnis entstehen, können die Regierungen der drei Staaten die Einrichtung und Modalitäten solcher Zentren mittels Zusatzprotokoll rasch vereinbaren.

¹ Beschluss 2008/617/JI, ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 73 ff.



- Durchbeförderung von in Gewahrsam befindlichen Personen
Beamte der zuständigen Behörden sollen Personen, welche individuellen Rückführungsmassnahmen unterliegen, durch das Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates durchbefördern können. Dies kann auch an einen internationalen Flughafen, gedacht ist hier insbesondere an den Flughafen Zürich, geschehen. Für die Anwendung von Zwangsmassnahmen soll das Recht des Gebietsstaates massgebend sein. Im Polizeivertrag soll nur die polizeiliche Zusammenarbeit geregelt werden; die Kompetenz der anderen Behörden zur Bewilligung der Massnahme, namentlich bei einer Durchlieferung einer auszuliefernden Person bzw. einer auszuschaffenden Person verbleibt beim zuständigen Bundesamt für Justiz (BJ) bzw. Bundesamt für Migration (BFM).
- Übergabe von Personen an der Grenze
Mit der neuen Bestimmung könnte im Einzelfall und nach vorgängiger Absprache mit der übernehmenden Stelle eine Person in Grenznähe an dafür geeigneten Örtlichkeiten auf dem Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates erfolgen. Dies schliesst auch die Übergabe einer Person an einem Flughafen ein. Diese Bestimmung würde es erlauben, unnötigen Koordinationsaufwand und Anfahrwege zu vermeiden.

Im Rahmen der Expertengespräche äusserten Österreich und das Fürstentum Liechtenstein ein Interesse an der Aufnahme folgender Bestimmung:

- Befragung von Zeugen nach Verkehrsunfällen
Liechtenstein hat ein grosses praktisches Interesse an einer solchen Regelung. Die liechtensteinische Landespolizei möchte Personen, welche nach Verkehrsunfällen in österreichischen oder schweizerischen Spitälern eingeliefert worden sind, in Anwesenheit der territorial zuständigen Beamten über den Sachverhalt befragen. Die Befragung setzt voraus, dass die zuständige Sicherheitsbehörde dies genehmigt und der behandelnde Arzt sein Einverständnis gibt.

Im Rahmen der Expertengespräche äusserte Österreich ein Interesse an der Aufnahme folgenden Bestimmungen:

- Kreuzverkehr zwischen Justiz und Polizei
Österreich hat ein grosses Interesse an der Ermöglichung des so genannten Kreuzverkehrs zwischen Justiz und Polizei. Dies aufgrund von Erfahrungen, welche Österreich in der Umsetzung des Prümer Vertrages mit Deutschland gemacht hat. Die Bestimmung soll es ermöglichen, dass Personendaten zu DNA-Treffern allenfalls von der Polizei direkt bei einer Justizbehörde zur Herausgabe beantragt werden können, ohne über die jeweilige Polizeibehörde anfragen zu müssen.
- Korruptionsbekämpfung
Österreich möchte den Grundsatz, dass die Vertragsstaaten bei der Bekämpfung der Korruption zusammenarbeiten, in den revidierten Polizeivertrag auf-



nehmen. Diese umfasst sowohl den Erfahrungsaustausch wie auch den Austausch von Informationen und Analysen über Ursachen und Entwicklungstendenzen bei der Bekämpfung der Korruption.

Die Schweizer Experten sehen jedoch kein rechtliches bzw. operatives Bedürfnis an den von Österreich vorgeschlagenen Regelungen zur Korruptionsbekämpfung bzw. am Kreuzverkehr.

3.2 Verhältnis zur Prümer Zusammenarbeit

Die Experten der drei Staaten diskutierten unter anderem auch die Aufnahme von Bestimmungen des Prümer Vertrages² in einen revidierten Polizeivertrag. Die Experten kamen überein, Prüm-Bestimmungen zum DNA-Abgleich, Fingerabdruck-Abgleich bzw. Online-Anschluss an die Datenbanken zwecks Verhinderung und Verfolgung von Straftaten nicht in den revidierten Polizeivertrag aufzunehmen. Jedoch sollen im neuen trilateralen Polizeivertrag diejenigen Bestimmungen aus dem Prümer Vertrag aufgenommen werden, die nicht in den EU-Rechtsrahmen (Prümer Beschlüsse³) überführt worden sind. Im Bereich des automatisierten Fahrzeug- und Halterdatenaustauschs soll zudem kein Online-Verfahren eingerichtet werden, sondern dasjenige Verfahren, welches die Schweiz mit Deutschland und Frankreich umgesetzt hat; dies vor dem Hintergrund, dass die Regelung im trilateralen Vertrag mengenmässig vor allem zur Ahndung von Verstössen gegen Strassenverkehrsvorschriften eingesetzt werden soll.

4. Auswirkungen

Eine Revision des Abkommens wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Österreich und Liechtenstein noch weiter verstärken und die Möglichkeiten zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz weiter verbessern. Eine Revision dürfte zudem vor allem die Zusammenarbeit der Grenzkantone mit ihren Partnerbehörden in Österreich und Liechtenstein vereinfachen. Einzelne Massnahmen könnten zur Effizienzsteigerung bzw. Aufwandminderung führen (z.B. die Durchbeförderung). Die Zusammenarbeit zur Verfolgung der Strassenverkehrsdelikte sowie die Durchsetzung rechtskräftiger Bussenentscheidungen in diesem Bereich entsprechen einem oftmals geäusserten Anliegen der Kantone. Die Ermöglichung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in diesem Bereich dürfte die Zahl der nicht geahndeten Verkehrsverstösse senken.

Die Revision des Abkommens mit Hinblick auf die identifizierten Weiterentwicklungsbereiche dürfte weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene einen unmittelbaren finanziellen und personellen Mehrbedarf generieren. Der Ressourceneinsatz hängt

² Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Grossherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration.

³ Beschluss 2008/615/JI, ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1ff; Beschluss 2008/616/JI, ABl. L 210, S. 12ff.



jedoch wesentlich von der Nutzung der neuen Zusammenarbeitsmöglichkeiten ab. Gewisse Massnahmen können im Einzelfall und nach vorgängiger Absprache zwischen den jeweiligen Parteien zu Kosten führen, namentlich bei der Übernahme von Personen im Rahmen des Zeugenschutzes oder bei der Entsendung grösserer Kontingente von Polizeibeamten. Die Einrichtung eines Kooperationszentrums ist schliesslich derzeit nicht geplant. Eine entsprechende Kostenregelung wird bei einem Abschluss eines vom Bundesrat zu genehmigenden Zusatzprotokolls unter Einbezug der nationalen Partner zu treffen sein.

5. Zuständigkeit und weiteres Vorgehen

Federführend für die allfällige Aushandlung des Abkommens ist das Bundesamt für Polizei. Darüber hinaus sollen bei einer Aufnahme von Verhandlungen auch Vertreter jener Ämter in die Verhandlungsdelegation integriert werden, welche durch das revidierte Abkommen in ihrer Arbeit betroffen sind. Die auf Expertenebene identifizierten Weiterentwicklungsbereiche berühren in vielen Punkten namentlich auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweizer Grenzkantone. Wir würden somit begrüssen, dass ein Vertreter der Kantone Einsitz in die Schweizer Verhandlungsdelegation nimmt.

Nach Abschluss der Anhörung der Kantone wird dem Bundesrat das Ergebnis der Evaluierung des trilateralen Polizeivertrages vorgelegt und gegebenenfalls die Aufnahme von Verhandlungen beantragt. Allfällige Verhandlungen sollen in der zweiten Jahreshälfte 2011 aufgenommen werden. Ein allfälliges Abkommen wird von der Bundesversammlung zu genehmigen sein und untersteht dem fakultativen Referendum.