



27.08.2008

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zum

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI über die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden

(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

1. Einführung

Der Bundesrat eröffnete am 20. Mai 2008 das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI über die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands). Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis 20. August 2008.

Die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachorganisationen der Gemeinden, Städte und Berggebiete und gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft waren gebeten worden, zum Entwurf des Bundesgesetzes über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SlaG) Stellung zu nehmen.

Insgesamt wurden 51 interessierte Behörden und Organisationen um ihre Stellungnahme gebeten. Bis zum Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens, an dem 25 Kantone beteiligt waren, gingen beim Eidgenössische Polizei- und Justizdepartement (EJPD) 38 Stellungnahmen ein. Von den 13 zur Stellungnahme eingeladenen politischen Parteien, antworteten fünf Parteien.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wenngleich einige der befragten Kantone und Interessengruppen sich eine Reihe von Anmerkungen und Änderungsvorschlägen vorbehalten, befürworteten die meisten der befragten Kantone und Interessengruppen den Gesetzesentwurf. Eine einzige politische Partei lehnt den Entwurf vollumfänglich ab; drei Organisationen verlangen, dass der Entwurf später behandelt wird.

Statistik:

	Befürworter	Befürworter (vorbehaltlich Änderungen)	Keine Stellungnahme	Report	Abgelehnt
Kantonsregierungen	19	6	/	/	/
Politische Parteien	2	/	2	/	1
Gemeinden, Städte und Berggebiete	/	/	/	/	/
Wirtschaft	/	3	2	3	/
TOTAL	21	9	4	3	1

3. Ergebnis der Vernehmlassung in den Kantonen

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und alle Kantone waren eingeladen worden, an der Vernehmlassung teilzunehmen. Von den Kantonen ist einzig der Kanton Wallis der Einladung nicht gefolgt.

Die KdK nahm an der Vernehmlassung nicht teil, doch arbeitete die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beim Verfassen des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI eng mit dem Bundesamt für Polizei (BAP) zusammen. Auch das Gesetz entwarfen die KKJPD und das BAP gemeinsam.

Die Kantone Luzern, Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Neuenburg, Genf und Jura sind mit dem Gesetzesentwurf einverstanden.

Einige Kantone weisen darauf hin, dass es ihnen schwer fallen würde, die Frist von acht Stunden zur Beantwortung dringender Ersuchen einzuhalten. Auch wird die Frage aufgeworfen nach der Vereinbarkeit der Lösungen, die einerseits im Entwurf des SlaG und andererseits in der voraussichtlich am 1. Januar 2011 in Kraft tretenden Schweizerischen Strafprozessordnung vorgeschlagen werden. Einige Kantone setzen zudem ein Fragezeichen hinsichtlich des Umstandes, dass zur Vereinfachung des Informationsaustausches bestimmte Formblätter verwendet werden müssen.

Der Kanton Zürich begrüsst es, den Informationsaustausch zu vereinfachen, und befürwortet den Entwurf des Bundesbeschlusses, hält aber dafür, dass einige Nachbesserungen nötig seien: Vor allem sei eine Frist von acht Stunden zur Beantwortung dringender Ersuchen viel zu knapp bemessen. Diese Frist müsse länger sein. Des Weiteren fragt der Kanton Zürich, weshalb der Bund die Einführung der Regelung in die neue Schweizerische Strafprozessordnung verworfen hat, und moniert, dass nicht wenigstens die gesetzgeberischen Pflichten der Kantone eingehender definiert werden. So schaffe etwa die allzu offene Begriffsumschreibung in Artikel 3 die Strafverfolgungsbehörden betreffend mehr Verwirrung als Klarheit. Auch nicht klar sei die Abgrenzung des SlaG gegenüber dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen¹. So erwartet der Kanton Zürich beispielsweise hinsichtlich der Koordination bei der Umsetzung in den Kantonen die Unterstützung des Bundes. Um der Unmissverständlichkeit willen schlägt der Kanton Zürich vor, den Artikel 2 um einen klärenden Absatz hinsichtlich der Art von Information zu ergänzen. Es soll verdeutlicht werden, dass Informationen, die vor der Anfrage durch Zwangsmassnahmen erhältlich gemacht worden sind, vom Anwendungsbereich des SlaG ausgenommen werden. Hinsichtlich des Artikels 4 sei in der Botschaft darauf hinzuweisen, dass der Bund die Kantone bei der Umsetzung in Recht und Praxis unterstützte. Der Artikel 6 sei umzuformulieren und präziser zu gestalten, um Problemen bei dessen Auslegung in Bezug auf Artikel 67a IRSG vorzubeugen. Zu präzisieren sei auch Artikel 8 Absatz 4; es gelte, die Wahrung des Berufs-, Geschäfts-, Bank-, Fabrikations- und Amtsgeheimnisses sicherzustellen. Ausserdem weist der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich darauf hin, dass im erläuternden Bericht der Anspruch geäussert wurde, ein umfassendes und übersichtliches Spezialgesetz zu schaffen. Er moniert, dass mit dem Verzicht auf spezifische Datenschutzbestimmungen im SlaG diesem Anspruch widersprochen werde.

Der Kanton Bern begrüsst den Gesetzesentwurf, vor allem den im erläuternden Bericht dargelegten Vorschlag, wonach die fedpol angegliederte Einsatzzentrale die Drehscheibe wird für Kontakte zwischen kantonalen und ausländischen Strafverfolgungsbehörden. Der Kanton Bern schlägt eine Änderung im Anhang 1 vor: Die Delikte nach schweizerischem Recht, die den im europäischen Haftbefehl aufgelisteten Delikten entsprechen, seien namentlich aufzuführen, und nicht nur die Artikel der entsprechenden Bundesgesetze.

¹ Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1; IRSG)

Der Kanton Schwyz heisst das neue Gesetz gut, stellt aber die Frage, weshalb der Bund sich dagegen entschieden hat, die Gesetzesbestimmungen in der Eidgenössischen Strafprozessordnung zu verankern. Ausserdem bestehe Unklarheit über die Verwendung der Bezeichnung "Schengen-Staaten" und "assoziierte Staaten". Diese Begriffe seien zu definieren. Auch werde im Gesetz nicht geregelt, welche Folgen es hätte, würde beispielsweise mit dem Versenden einer Information jemandes Persönlichkeitsrecht verletzt werden. Vorgeschlagen wird deshalb, in einem Zusatzartikel die Sanktionen zu regeln.

Der Kanton Basel-Land ist mit dem Gesetzesentwurf einverstanden, bedauert es aber, dass der Bund nicht ein Gesetz geschrieben habe, das für alle Schweizer Strafverfolgungsbehörden gilt. Die Idee eines für alle geltenden Gesetzes sei eingehender zu prüfen. Gegebenenfalls solle der Bund ein Bundesgesetz verfassen, das alle Aspekte des Informationsaustausches zwischen schweizerischen und ausländischen Strafverfolgungsbehörden regle.

Der Kanton Aargau heisst den Gesetzesentwurf gut, verlangt aber, dass der Artikel 2 – er regelt, welche Informationen mit anderen Behörden ausgetauscht werden dürfen – klarer verfasst werde, damit das Bank-, das Berufs- und das Fabrikationsgeheimnis geschützt seien. Auch die Artikel 6 und 7 SlaG seien zu präzisieren. Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e SlaG sei dahingehend zu ändern, dass wie unter bestehendem Schweizer Recht auch Geldstrafen und Tagessätze vorgesehen werden. Des Weiteren wird auf einen Fehler im Anhang 1 hingewiesen.

Der Kanton Waadt begrüsst dieses Gesetz, zumal es den Informationsaustausch erleichtere. Es wird darauf hingewiesen, dass es beim Informationsaustausch nach dem neuen Gesetz und dem herkömmlichen Rechtshilfeverfahren zu Überlappungen oder Verwechslungen kommen könne. Die Gefahr bestehe vor allem hinsichtlich der Artikel 6 SlaG und Artikel 67a IRSG. Damit es möglichst zu keiner Verwechslung kommen kann, sei in der Praxis eine Verwendungsbeschränkung anzubringen in der Art „Ausschliesslich für polizeiliche Zwecke. Nicht verwendbar als Beweis in Strafuntersuchung“. Des Weiteren wird vorgeschlagen, in einem Handbuch zu präzisieren, welche Art von Information im Zuge eines Ermittlungsverfahrens und welche im Rahmen polizeilicher Nachforschungen erhoben wird und wie Formblätter zu verwenden sind.

4. Ergebnis der Vernehmlassung unter politischen Parteien

Die FDP weist in ihrer Antwort darauf hin, dass das Schweizer Volk am 5. Juni 2005 sich für Schengen und Dublin ausgesprochen hat. Die FDP begrüsst die Umsetzung und Konsolidierung der bilateralen Abkommen. Die Partei hofft darauf, dass dieses Gesetz den Informationsaustausch erleichtere und dank der kürzeren Bearbeitungszeit für die Behandlung von Strafverfahren effizienter gestalte.

Die CSP ist mit dem Gesetzesentwurf einverstanden. Sie begrüsst die Tatsache, dass eine Information nur dann in einem Gerichtsverfahren verwendet werden darf, wenn sie auf dem Weg der Rechtshilfe weiterhin angefordert worden ist.

Die CVP und die SP verzichten auf eine Stellungnahme.

Die SVP lehnt den Gesetzesentwurf kategorisch ab; er sei inakzeptabel. Schon die Voraussetzungen des Verfahrens liessen die Vernehmlassung zur Farce werden. Die SVP habe seinerzeit die Schengen-Abkommen abgelehnt. Mit dem neuen Gesetz werden der Schutz der Privatsphäre, das Berufs-, Geschäfts- und Bankgeheimnis ausgehebelt, moniert die

SVP. Ausserdem trage das Gesetz nicht zur Vereinfachung des Informationsaustausches bei; vielmehr werde die Verwendung von Formblättern einen Mehraufwand verursachen. Zudem entsprächen die im Gesetz verwendete Begriffe teilweise nicht den im schweizerischen Recht verwendeten. Die Verwendung neuer Begriffe sei der Rechtssicherheit abträglich und könne zu Unsicherheiten führen. Die SVP fordert das EJPD auf, künftig die Interessen der Schweiz hinsichtlich der Weiterentwicklung des Schengenbesitzstandes zu beachten und vehement wahrzunehmen. Die SVP lehnt den zur Vernehmlassung unterbreiteten Bundesbeschluss ab.

5. Ergebnis der Vernehmlassung unter interessierten Kreisen

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SwissBanking) befürwortet den bilateralen Weg und das Schengen-Assoziierungsabkommen. Es wird begrüsst, dass die Vertreter des Bundes bei den Diskussionen der gemischten Ausschüsse des EU-Rates für grundlegende Schweizer Rechtsprinzipien wie etwa jenes der beidseitigen Strafbarkeit oder den Grundsatz der Spezialität eingestanden sind. SwissBanking schlägt vor, die von den wichtigsten EU-Mitgliedsstaaten verabschiedeten Bestimmungen zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses auf der Website der Bundesverwaltung zu veröffentlichen.

SwissBanking regt an, den Artikel 1 Absatz 4 neu zu formulieren; es gelte, die speziellen bundesgesetzlichen Bestimmungen zu schützen, die die Amtshilfe unter Schweizer Bundesbehörden und ihren ausländischen Pendant ermöglichen. Insbesondere nennt SwissBanking die Amtshilfe in Zusammenhang mit Geldwäscherei (Art. 31 und 32 GwG)², Bankenaufsicht (Art. 23 sexies und Art. 23 septies BankG)³, Börsen und Effektenhändler (Art. 38 und 38a BEHG)⁴ und Kollektivanlagen (Art. 142 und 143 KAG)⁵.

Hinsichtlich des Artikels 2 möchte SwissBanking diesen präziser formuliert sehen. Und Informationen, die vor der Anfrage durch Zwangsmassnahmen verfügbar gemacht worden sind, die in Bezug zu den jeweiligen, durch Spezialgesetze und das Strafgesetz geschützten Berufsgeheimnissen stehen, seien vom Anwendungsbereich des SlaG auszunehmen. SwissBanking schlägt vor, in einem zweiten Anhang die mit Hilfe von Zwangsmassnahmen erhaltene Art von Informationen aufzulisten; als Beispiel nennt sie die Aktenedition von Bankunterlagen.

In der Botschaft sei zu präzisieren, was unter «privaten Stellen» zu verstehen ist. SwissBanking wünschte sich einen dritten Anhang mit einer Liste der Namen der Strafverfolgungsbehörden, anderer Behörden und der privaten Stellen. Der Artikel 3 liesse sich so präzisieren.

Vorgeschlagen wird auch, Absatz 2 in Artikel 5 SlaG zu streichen. Die Bestimmung in Absatz 2 widerspreche dem allgemeinen Vorbehalt zugunsten rechtlicher und vertraglicher Bestimmungen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Mit Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen der Artikel 1, 2 und 3 müsse folgerichtig auch Artikel 6 SlaG (spontaner Informationsaustausch) modifiziert werden.

SwissBanking erachtet die Kann-Bestimmung in Artikel 8 Absatz 5 und in Artikel 11 Absatz 1 Buchstaben d und e SlaG als nicht ausreichend. Sie sei durch eine Muss-Bestimmung zu ersetzen. Ausserdem würde SwissBanking es begrüssen, wenn in der Botschaft der konkrete Ablauf des Informationsaustausches so präzisiert würde, dass klar hervorgeht, dass es den Kantonen nicht gestattet ist, unter diesem Gesetz ausländischen Behörden Informationen direkt zu übermitteln. Des Weiteren spricht sich SwissBanking dafür aus, in einem vierzehnten Artikel die Zuständigkeit und den Verfahrensablauf zu regeln, für den Fall, dass es hinsichtlich der Anwendung des SlaG zu Differenzen kommt. Ausserdem schlägt SwissBan-

² SR 955.0

³ SR 952.0

⁴ SR 954.1

⁵ SR 951.31

king einen neuen Titel für Anhang 1 «Straftaten nach schweizerischem Recht, die denjenigen des Rahmenbeschluss 2002/960/JAI entsprechen oder gleichwertig sind» vor.

Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken weist auf die latente Gefahr hin, dass wenn im Zuge eines Ermittlungsverfahrens Daten ausländischen Behörden verfügbar gemacht werden, solche Daten ohne Erlaubnis über das Ermittlungsverfahren hinaus weiterverwendet werden könnten. Es müsse gewährleistet werden, dass ausländische Behörden die von der Schweiz erhaltenen Informationen nur für den vorgesehenen Zweck benutzen. Vor allem sei darauf zu achten, dass Informationen, die herausgegeben werden, ohne explizite Erlaubnis nicht als Beweismittel vor einer Justizbehörde verwendet werden. Der Verband verlangt eine Lösung dieses Problems.

Die St. Galler Kantonalbank begrüsst das neue Gesetz als notwendig, wenngleich es einige Schwachpunkte aufweise. So gelte es sicherzustellen, dass eine übermittelte Information nur mit ausdrücklicher Erlaubnis von Schweizer Behörden als Beweismittel vor Gericht verwendet werden dürfe. Da der Gesetzesentwurf die Rechtshilfe explizit nicht regelt und deshalb die dazu bestehenden Vorschriften nicht zur Anwendung kommen, gebe es Unklarheiten in Bezug auf das Verhältnis zwischen den Behörden und den Banken. Ausserdem sei zu verdeutlichen, auf welche Strafverfolgungsbehörden sich das SlaG erstreckt.

Der Schweizer Arbeitgeberverband und der Kaufmännische Verband Schweiz (KV Schweiz) haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Der Schweizerische Gewerbeverband (SVG) weist darauf hin, dass der SVG den Bundesbeschluss über die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Assoziierung an Schengen und Dublin unterstützt hat. Wie das Centre Patronal und die Chambre vaudoise des arts et métiers verlangt auch der SVG, dass der Rahmenbeschluss 2002/960/JAI, der das SlaG ins Schweizer Recht umsetzt, für unser Land erst in Kraft trete, nachdem die Schengen-Mitgliedsstaaten sich über die Einzelheiten der Anwendung des Rahmenbeschlusses geeinigt und die gemeinsamen Auslegungsgrundsätze festgelegt haben. Des Weiteren halten das Centre Patronal und die Chambre vaudoise des arts et métiers dafür, dass das SlaG um eine Bestimmung ergänzt werden sollte, die die zuständigen Behörden bezeichnet und das Vorgehen in Fällen bestimmt, in denen unklar ist, ob das neue Gesetz anwendbar ist oder nicht. Abschliessend weisen diese beiden Organisation darauf hin, dass die Umsetzung des Gesetzes zu einer Mehrbelastung der Kantone führen könnte.