

# Erläuternder Bericht

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben am 5. Juni 2005 die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin angenommen. Damit verpflichtete sich die Schweiz gemäss dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ)<sup>1</sup> unter anderem zur Übernahme von Regelungen zum erleichterten polizeilichen Informationsaustausch. Die einschlägigen Artikel 39 und 46 SDÜ haben jedoch mangels hinreichender Konkretisierung in der Praxis nicht den gewünschten Erfolg gebracht. Die in der Vergangenheit aufgetretenen Verzögerungen, Behinderungen oder gar Verhinderungen beim polizeilichen Informationsaustausch blieben bestehen.

Dieser lückenhafte Informationsaustausch, die aktuelle Gefährdung durch den Terrorismus und der durch das Haager Programm der EU geäusserte Wille zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union<sup>2</sup> haben zur Verabschiedung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nachfolgend Rahmenbeschluss oder Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Informationsaustauschs, RB-VI)<sup>3</sup> geführt. Dieser auf Initiative Schwedens erarbeitete Rahmenbeschluss führt mit der Umsetzung des so genannten Disponibilitätsprinzips<sup>4</sup> ein neues Konzept bezüglich des Informationsaustauschs ein und vereinfacht diesen erheblich.

Für die Schweiz handelt es sich dabei um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>5</sup> im Sinne von Art. 2 Abs. 3 des Abkommens über die Assoziierung an Schengen (Schengen-Assoziierungsabkommen SAA)<sup>6</sup>. Dieser Rahmenbeschluss muss daher genehmigt, übernommen und umgesetzt werden. Die Art. 39 Abs. 1 bis

<sup>1</sup> Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. 2000 L 239, 19 ff.

<sup>2</sup> ABl. 2005 C 53, 1 ff.

<sup>3</sup> ABl. 2006 L 386/89 vom 29.12.2006.

<sup>4</sup> Der Begriff des Disponibilitätsprinzips (auch Grundsatz der Verfügbarkeit genannt) steht in der EU für ein neues Konzept für den grenzüberschreitenden Austausch von strafverfolungsrelevanten Informationen zwischen den Mitgliedstaaten. Danach soll unionsweit ein Strafverfolgungsbeamter in einem Mitgliedstaat, der für die Erfüllung seiner Aufgaben Informationen benötigt, diese aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten können und die Strafverfolgungsbehörde in dem anderen Mitgliedstaat, **die über diese Informationen verfügt**, sie grundsätzlich für den erklärten Zweck bereitstellen müssen. Das Disponibilitätsprinzip ist grundsätzlich nicht Teil des Schengen-Besitzstandes (vgl. dazu den Vorschlag der Kommission über einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM(2005)490 endg., 3)), was jedoch nicht ausschliesst, dass eine Teilanwendung auch im Rahmen einer Weiterentwicklung des SDÜ möglich ist, wenn SDÜ-Bestimmungen geändert oder ergänzt werden.

<sup>5</sup> Art. 12 Abs. 1 RB-VI sowie Erwägung Nr. 14 des RB-VI

<sup>6</sup> SR 0.360.268.1

3 (polizeiliche Zusammenarbeit) sowie Art. 46 (spontaner Informationsaustausch im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit) des SDÜ werden, soweit sie den im Rahmenbeschluss vorgesehenen Austausch von Informationen zwischen Strafverfolgungsbehörden betreffen, ersetzt.

## **1.2 Verlauf der Verhandlungen und Ergebnis**

Der Entwurf des Rahmenbeschlusses wurde von den Mitgliedstaaten der EU und den drei assoziierten Staaten Norwegen, Island und Schweiz (letztere im Rahmen der ihnen zustehenden Mitwirkungsrechte) in den zuständigen Gemischten Ausschüssen des Rates (CRIMORG<sup>7</sup>, CATS<sup>8</sup> und COREPER<sup>9</sup>) in den Jahren 2005 und 2006 unter der EU-Präsidentschaft Luxemburgs und Grossbritanniens beraten. Dabei handelte es sich um eine der ersten substantiellen Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz an einer Weiterentwicklung des Schengen-Acquis. Die Schweiz konnte erfolgreich darauf hinwirken, dass von ihr vorgetragene Änderungen in den Rahmenbeschluss aufgenommen wurden, welche die Kohärenz zu der im SAA getroffenen Verhandlungslösung zur internationalen Rechtshilfe in Fiskalsachen sicherzustellen vermochte. Der Rahmenbeschluss wurde schliesslich am 18. Dezember 2006 vom Rat der Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten (JAI) verabschiedet.

## **1.3 Überblick über den Inhalt des Rahmenbeschlusses**

Der Rahmenbeschluss zielt darauf ab, dass Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten Informationen und Erkenntnisse über schwerwiegende Straftaten und terroristische Handlungen (Präambel Nr. 5 RB-VI) in einem raschen und unbürokratischen Verfahren austauschen können (Art. 1 RB-VI). Der Rahmenbeschluss definiert vollzugsorientiert diejenigen Behörden, die untereinander vereinfacht Informationen austauschen können sollen.

Mit Ausnahme der spontanen Informationsvermittlung gemäss Art. 7 des Rahmenbeschlusses, stützt sich der Informationsaustausch dabei auf die aktuell gültigen gesetzlichen Regeln der Datenbearbeitung. Es werden insbesondere keine neuen Zugriffs- und Weitergaberechte angetastet. Analog der geplanten Anwendung der Artikel 39 und 46 SDÜ verpflichten sich die Strafverfolgungsbehörden mit dem Rahmenbeschluss, nur Informationen nach Massgabe des nationalen Rechts und ihrer jeweiligen Zuständigkeit auszutauschen. Der genaue Umfang der Zusammenarbeit bestimmt sich somit beim Rahmenbeschluss anhand des nationalen Rechts. Die Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden werden durch den Rahmenbeschluss nicht erweitert. Die gesetzlich festgelegte Kompetenzverteilung zwischen Justiz- und Polizeibehörden, respektive der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Rechtshilfe wird durch den Rahmenbeschluss nicht angetastet.<sup>10</sup>

Präzisiert wurden im Rahmenbeschluss hingegen die bei der Umsetzung zu berücksichtigenden Form- und Verfahrensvorschriften. Der Rahmenbeschluss beabsichtigt somit nicht einen eigentlichen Ausbau, sondern die Vereinfachung, sprich die Erleichterung des Informationsaustausches. Dies geschieht durch zeitliche Vorgaben und die Bestimmung von Anlaufstellen. Auf eine Vereinfachung des Informations-

<sup>7</sup> Multidisziplinäre Gruppe "Organisierte Kriminalität", Ebene der Sachverständigen

<sup>8</sup> Ausschuss nach Art. 36 EUV, Ebene der höheren Beamten

<sup>9</sup> Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten in Brüssel (ASTV)

<sup>10</sup> vgl. dazu BBl 2004 6086 und 6148

flusses zielt auch die Regelung des Informationsaustausches ohne Ersuchen. Hier werden die bestehenden Informationsrechte des schweizerischen Rechts jedoch durch eine materielle Neuregelung erweitert. Bereits Artikel 46 SDÜ hielt fest, dass die Strafverfolgungsbehörden nach Massgabe ihres nationalen Rechts ohne Ersuchen im Einzelfall Informationen weiterleiten können. Die Möglichkeit eines spontanen Informationsaustauschs wird im Rahmenbeschluss zur Pflicht, wenn angenommen werden muss, dass Informationen zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten dienen könnten.

Mit dem Prinzip der Gleichbehandlung im Bezug auf die Bedingungen des Informationsaustausches von in- und ausländischen Ersuchen setzt der Rahmenbeschluss den Informationsaustausch mit Schengen-Staaten dem innerstaatlichen Austausch von Informationen gleich. Die Zurverfügungstellung von Informationen an Strafverfolgungsbehörden aus Schengen-Staaten darf somit nicht strengeren Bedingungen unterliegen, als diejenigen Bedingungen die im innerstaatlichen Informationsaustausch gelten. Der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt nicht, wo ein Informationsaustausch spezialgesetzlich oder staatsvertraglich überhaupt nicht vorgesehen ist.

#### **1.4 Würdigung**

Es bleibt abzuwarten, ob die Schwedische Initiative tatsächlich die erhoffte Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden bringen wird. Mit der Festlegung kurzer Fristen für die Beantwortung von Ersuchen und der Pflicht zur spontanen Weiterleitung setzt die Schwedische Initiative wichtige Eckpunkte in der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden.

Anlässlich der von der EU-Kommission Ende 2007 bis Anfang 2008 einberufenen Sitzungen zur Auslegung und Interpretation der Schwedischen Initiative wurden jedoch auch substantielle Zweifel an der Effektivität des Rahmenbeschlusses geäussert. So konnten einige Staaten im Rahmenbeschluss keinen Mehrwert gegenüber den Artikeln 39 und 46 erkennen. Die unausgereiften Formblätter, die zwingend für ein Ersuchen oder die Beantwortung eines solchen verwendet werden müssen, deuten zudem eher auf einen administrativen Mehraufwand als auf eine Vereinfachung des Informationsaustauschs hin.

Vor diesem Hintergrund gestaltete sich die Umsetzung des Rahmenbeschlusses nicht nur in der Schweiz, sondern auch in den anderen Schengen-Staaten als äusserst vielschichtig und komplex.

#### **1.5 Übernahmeverfahren der Schengen-Weiterentwicklungen**

Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands werden gemäss dem in Artikel 7 SAA vorgesehen Verfahren übernommen und umgesetzt. Sobald eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands von der EU verabschiedet ist, wird der entsprechende Rechtsakt der Schweiz notifiziert.<sup>11</sup> Die Schweiz hat der EU darauf innert 30 Tagen mitzuteilen, ob sie den neuen Rechtsakt übernehmen will. Bei Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes, welche die EU der Schweiz noch vor dem

<sup>11</sup> Die Notifikation des Rahmenbeschlusses durch den Rat erfolgte am 22. März 2007.

Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAA notifiziert, beginnt der Fristenlauf für die Notifizierung der Schweiz mit dem Inkrafttreten des SAA (Art. 14 Abs. 3 SAA).<sup>12</sup>

Die Übernahme erfolgt durch einen Notenaustausch, der aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt.<sup>13</sup> Je nach Inhalt des zur Übernahme anstehenden EU-Rechtsaktes sind für die Genehmigung dieses Vertrags der Bundesrat oder das Parlament und das Volk im Rahmen des fakultativen Referendums zuständig.

Ist die Bundesversammlung für den Abschluss des Notenaustausches zuständig oder bedingt die Umsetzung die Vornahme von Gesetzesanpassungen, so muss die Schweiz dem EU-Rat und der EG-Kommission mitteilen, dass die rechtsverbindliche Übernahme der Weiterentwicklung erst nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfolgen kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). Dies trifft bei der Umsetzung der Schwedischen Initiative zu. Für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung verfügt die Schweiz in diesem Fall über eine Frist von maximal zwei Jahren.

Falls Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands von der Schweiz nicht übernommen werden sollten, sieht das SAA eine Suspendierung oder gar Beendigung des Abkommens vor (Art. 7 Abs. 4 SAA).

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Rahmenbeschlusses**

### *Art. 1 Ziel und Anwendungsbereich*

Ziel des Rahmenbeschlusses ist es, künftig unnötige Verzögerungen, Behinderungen oder gar Verhinderungen bei Informationsaustausch, beispielsweise aufgrund fehlerhaft eingeleiteter Verfahren in Zukunft zu umgehen.

Aus Artikel 1 geht hervor, dass der Rahmenbeschluss bei Rechtshilfeersuchen keine Anwendung findet. Rechtsakte der Europäischen Union über die Rechtshilfe oder die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen bleiben von diesem Rahmenbeschluss unberührt. Rechtshilfeersuchen sind demnach weiterhin den bestehenden Regelungen über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen unterworfen.

Die austauschenden Behörden sind nicht verpflichtet, die erbetene Information durch Zwangsmassnahmen verfügbar zu machen. Die erhaltenen Informationen dürfen sodann ausschliesslich zu Ermittlungszwecken verwendet werden. Will ein Mitgliedstaat die Informationen nachträglich als Beweismittel vor einer Justizbehörde verwenden, so hat er die Einwilligung des ersuchten Staates nach den geltenden Regeln der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen einzuholen.

Informationen, die ursprünglich durch Zwangsmassnahmen erhoben wurden, sind nur dann nach diesem Rahmenbeschluss zu übermitteln, wenn dies das nationale Recht als zulässig erachtet.

<sup>12</sup> Das SAA ist am 1. März 2008 in Kraft getreten. Die Schweiz hat ihre Antwort an die EU am 28. März 2008 notifiziert.

<sup>13</sup> Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen ("Bilaterale II") vom 1. Oktober 2004, BBl 2004 6130

## Art. 2 *Begriffsbestimmungen*

Unter den Anwendungsbereich dieses Rahmenbeschlusses fallen diejenigen Behörden, die als nationale Polizei, Zoll- oder sonstige Behörde nach nationalem Recht befugt sind, Straftaten oder kriminelle Aktivitäten aufzudecken, zu verhüten und aufzuklären und in Verbindung mit diesen Tätigkeiten öffentliche Gewalt auszuüben und Zwangsmassnahmen zu ergreifen. Nachrichtendienstliche Tätigkeiten, die die innere Sicherheit betreffen, sind explizit ausgenommen.

Angesprochen sind sämtliche Behörden, welche kriminelle Tätigkeiten verfolgen; der Rahmen erstreckt sich vom polizeilichen Erkenntnisgewinnungsverfahren bis zum eigentlichen strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, einschliesslich der Tätigkeiten der Staatsanwaltschaften. Innerhalb dieser generellen Definition sind die Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten verpflichtet, ihre vom Rahmenbeschluss erfassten nationalen Behörden in einer beim Generalsekretariat des Rates zu hinterlegenden Erklärung konkret zu bezeichnen. Diese Erklärung kann jederzeit geändert werden.

Dem vereinfachten Austausch unterstehen alle Arten von Informationen, die bei den genannten Behörden vorhanden sind (Disponibilitätsprinzip) oder bei anderen Behörden oder privaten Stellen vorhanden sind, und auf die die genannten Behörden ohne Zwangsmassnahmen - und unter Einhaltung der einschlägigen Bearbeitungsvorschriften - Zugriff haben.

Der Rahmenbeschluss verweist auf die Straftaten nach Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI vom 13. Juni 2002 über den europäischen Haftbefehl<sup>14</sup> und knüpft daran gewisse Folgen. Mit Blick auf diejenigen assoziierten Staaten, die sich nicht am Rahmenbeschluss über den europäischen Haftbefehl beteiligen - wie die Schweiz - wird auf Straftaten nach nationalem Recht verwiesen, die denjenigen von Art. 2 Abs. 2 des Haftbefehls **entsprechen oder gleichwertig** sind. Der Umstand, dass die Straftaten nur **gleichwertig**<sup>15</sup> und damit nicht **gleich** sein müssen, gewährleistet, dass die Schweiz nicht die im Haftbefehl geltenden Begriffsbestimmungen etwa des "Betrugs" oder der "Geldwäscherei" zu übernehmen hat, sondern ihre entsprechenden nationalen Begriffsbestimmungen beibehalten kann. Dies ist insbesondere in Bezug auf den Begriff des Betrugs bzw. des Steuerbetrugs von Bedeutung.

## Art. 3 *Zurverfügungstellung von Informationen und Erkenntnissen*

Der Rahmenbeschluss bezweckt die Vereinfachung des Informationsaustausches. Informationen sollen effizienter, und wo notwendig, schneller übermittelt werden. So dürfen die ersuchten Behörden an die Zurverfügungstellung von Informationen keine strengeren Bedingungen knüpfen als bei einem Informationsaustausch im innerstaatlichen Bereich. Insbesondere soll der Informationsaustausch nicht von der Zustimmung einer Justizbehörde abhängig gemacht werden, wenn dies im innerstaatlichen Verhältnis nicht erforderlich ist. Ist die Zustimmung einer Justizbehörde auch innerstaatlich vorgesehen, soll die ersuchte Behörde stellvertretend diese Zustimmung für die ersuchende Behörde einholen. Dahinter steht der Gedanke, dass die ersuchte Behörde, z.B. eine nationale Polizeibehörde, einen einfacheren Zugang zu ihrer eigenen Justizbehörde hat, und damit die Anfrage effizienter erledigt wer-

<sup>14</sup> ABl. 2002 L 190, 1.

<sup>15</sup> vgl. die Berichtungen im ABl. L 75, 26 vom 15.03.2007

den kann. Auch in diesem Fall ist die Justizbehörde verpflichtet, ihre Zustimmung keinen strengeren Bedingungen zu unterwerfen, als dies bei einem rein innerstaatlichen Ersuchen erforderlich wäre.

Die Weitergabe erlangter Informationen an einen weiteren Mitgliedstaat untersteht zudem dem Grundsatz der Spezialität.<sup>16</sup>

*Art. 4 Fristen für die Zurverfügungstellung von Informationen und Erkenntnissen*

Zentrales Element für die Vereinfachung des Informationsaustausches stellt sodann die Festlegung klarer Fristen dar, innerhalb derer die erbetenen Informationen überreicht werden müssen. Dabei wird zwischen dringenden Ersuchen (Frist von 8 Stunden) und nicht dringenden Ersuchen (Frist von 7 Tagen) unterschieden, soweit die Informationen in einer Datenbank verfügbar sind und es sich bei den dem Ersuchen zugrunde liegenden Straftaten um schwere Straftaten, d.h. Straftaten nach Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI vom 13. Juni 2002 über den europäischen Haftbefehl handelt. In allen anderen Fällen beträgt die Frist 2 Wochen.

*Art. 5 Ersuchen um Informationen und Erkenntnisse*

Diese Bestimmung regelt die Zweckgebundenheit der übermittelten Informationen.

*Art. 6 Kommunikationswege und Sprachen*

Ersuchen erfolgen über den Weg aller für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung verfügbaren Kanäle, wie beispielsweise Europol, Interpol oder das SIRENE-Büro. Dies gilt für alle Ersuchen unabhängig ihrer Dringlichkeit. Für dringende Ersuchen nach Art. 4 Abs. 1 RB-VI benennen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zentrale Anlaufstellen, damit das Gesuch ohne Verzug an die zuständige innerstaatliche Behörde weitergeleitet werden kann. Es besteht jedoch keine Pflicht, dringende Ersuchen über die zentralen Anlaufstellen zu tätigen.

Neben den nationalen Behörden wird explizit auch der Informationsaustausch mit Europol und Eurojust statuiert. Die Schweiz hat mit Europol ein Abkommen über die Zusammenarbeit in acht Deliktsbereichen unterzeichnet. Es ist am 1. März 2006 in Kraft getreten.<sup>17</sup> Die Schweiz wird an Europol daher nur Informationen weiterleiten, die durch das Abkommen mit Europol abgedeckt sind. Die Ausweitung des Abkommens auf weitere Deliktsbereiche ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Mit Eurojust wurden die Vertragsverhandlungen auf technischer Ebene mit der Paraphierung des gemeinsamen Textes am 6. März 2008 abgeschlossen. Es werden bezüglich der Beantwortung von Ersuchen und auch beim spontanen Informationsaustausch dieselben Regelungen wie für Europol gelten.

*Art. 7 Spontaner Austausch von Informationen und Erkenntnissen*

Artikel 46 des SDÜ sieht vor, dass Informationen im Einzelfall ohne Ersuchen der jeweils betroffenen Vertragspartei übermittelt werden können, wenn diese für den Empfänger zur Unterstützung bei der Bekämpfung zukünftiger Straftaten, zur Verhütung einer Straftat oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit

<sup>16</sup> vgl. hierzu den Kommentar zu Art. 8 RB-VI

<sup>17</sup> SR 0.360.268.2

und Ordnung von Bedeutung sein können. In Artikel 7 des RB-VI wird dieser spontane Austausch von Informationen, nun, soweit es sich um eine Straftat gemäss Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI vom 13. Juni 2002 über den europäischen Haftbefehl handelt, zur Pflicht erhoben. Nach Massgabe von Artikel 7 Absatz 1 letzter Satz richten sich die Modalitäten eines spontanen Austausches von Informationen und Erkenntnissen nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates.

Punkt 5 im Anhang A des RB-VI lässt den Schluss zu, dass das Formblatt zur Beantwortung von Ersuchen zwingend beim spontanen Austausch von Informationen anzuwenden ist.

#### *Art. 8            Datenschutz*

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, wonach beim Austausch von Informationen die Datenschutzregeln anzuwenden sind, die für den Kommunikationsweg gelten, der für die Übermittlung benutzt wird. Gemäss Absatz 2 unterliegt die Verwendung ausgetauschter Informationen den nationalen Datenschutzbestimmungen des empfangenden Mitgliedstaats. Gleichzeitig gelten die einschlägigen Datenschutzübereinkommen und Empfehlungen des Europarates.

Absatz 3 legt den Grundsatz der Spezialität fest. Diese Norm ist unmittelbar auf die betroffenen Behörden anwendbar und muss deshalb nicht auf den Gesetzesentwurf übertragen werden. Eine Weiterleitung der Informationen oder Erkenntnisse an andere Behörden und eine Verwendung, die nicht dem im Ersuchen festgehaltenen Zweck entspricht, ist nur nach vorheriger Genehmigung durch den übermittelnden Staat zulässig (Grundsatz der Spezialität). Eine Abweichung von diesem Grundsatz ist nur zur Abwehr einer unmittelbaren und ernsthaften Gefahr für die öffentliche Sicherheit möglich.

Der übermittelnde Staat kann zudem die Verwendung der Informationen und Erkenntnisse an Bedingungen knüpfen, die von der empfangenden Strafverfolgungsbehörde zu beachten sind, ausser es handle sich um die Abwehr einer unmittelbaren und ernsthaften Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Absatz 4 hält den Grundsatz der Gleichbehandlung fest. Demgemäss müssen für den Informationsaustausch mit Schengen-Staaten die gleichen Bedingungen angewendet werden, wie für den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden. Den zuständigen Strafverfolgungsbehörden eines Schengen-Staates können somit nur dann Bedingungen auferlegt werden, wenn diese nach nationalem Recht vorgesehen sind und auch für die innerstaatlichen Behörden gelten.

Ein Entwurf des Rahmenbeschlusses über den Datenschutz bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen dürfte 2008 verabschiedet werden. Dieser Rahmenbeschluss legt eine Reihe von Grundsätzen des Datenschutzes fest, die die Schengen-Staaten in ihr nationales Recht übernehmen müssen. Die Grundsätze gelten indessen einzig für den Datenaustausch, nicht aber für die interne Datenbearbeitung. Dieser Rahmenbeschluss stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar und muss somit ebenfalls ins Schweizer Recht umgesetzt werden.

#### *Art. 9            Vertraulichkeit*

Diese Bestimmung enthält verpflichtende Regelungen über die Wahrung von Amtsgeheimnissen.

*Art. 10 Gründe für die Zurückhaltung von Informationen oder Erkenntnissen*

Einem Ersuchen um die Herausgabe von Informationen muss u.a. nicht nachgegeben werden, wenn sich das Ersuchen auf eine strafbare Handlung bezieht, die nach dem Recht des ersuchten Staates mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder weniger bedroht ist. Diese Bestimmung reflektiert die Zielsetzung des Rahmenbeschlusses, vorwiegend Informationen im Bereich schwerwiegender Straftaten und terroristischer Handlungen auszutauschen.

Im Übrigen kann die Zurverfügungstellung von Informationen und Erkenntnissen verweigert werden, wenn wesentliche nationale Sicherheitsinteressen, der Erfolg laufender Ermittlungen, die Sicherheit von Personen oder der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beeinträchtigt sind. Es werden ebenfalls keine Informationen oder Erkenntnisse weitergeleitet, wenn die zuständige Justizbehörde den Zugriff auf die erbetenen Informationen nach Massgabe von Artikel 3 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses nicht genehmigt hat.

*Art. 11 Umsetzung*

Die Schengen-Staaten sind verpflichtet, den Wortlaut der Bestimmungen, mit denen sie die aus dem RB-VI ergebenden Verpflichtungen in das innerstaatliche Recht umsetzen, dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission mitzuteilen.

*Art. 12 Verhältnis zu anderen Rechtsakten*

Bestehende und künftige Vereinbarungen zwischen Schengen-Staaten, die über die in diesem Rahmenbeschluss festgelegten Ziele hinausgehen und dazu beitragen, den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden zu vereinfachen und zu erleichtern, gehen diesen Bestimmungen vor. Der Rat der EU und die Kommission werden über sämtliche neuen Übereinkünfte und Vereinbarungen unterrichtet.

*Anhang*

Im Anhang befinden sich die für die Ersuchen von Informationen und deren Beantwortung zu verwendenden Formulare. Die zu verwendende Sprache richtet sich nach dem im konkreten Fall benutzten Kommunikationsweg.

### **3 Verhältnis zur Legislaturplanung**

In der Botschaft über die Legislaturplanung 2007 - 2011 vom 23. Januar 2008<sup>18</sup> ist die „Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI über die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden“ in Ziffer 4.2.2 unter „Ziel 6: Internationale Zusammenarbeit im Justiz- und Polizeibereich verstärken“ aufgeführt.

<sup>18</sup> BB1 2008 794 und 822

## **4 Umsetzung**

Die Durchführungsvorschriften zur direkten Anwendbarkeit lassen sich definieren als „Bestimmungen, die von staatlichen Stellen einschliesslich Organen der Rechtspflege angewendet werden können, ohne dass es im nationalen Recht ergänzender Gesetzes- oder Anwendungserlasse bedarf.“<sup>19</sup> Der Rahmenbeschluss richtet sich in erster Linie an die staatlichen Organe, denen es obliegt, die Modalitäten des Informationsaustausches im Einzelnen zu regeln. Der Rahmenbeschluss ist folglich nicht direkt anwendbar. Zudem wird den Vertragsstaaten ein beträchtlicher Ermessens- oder Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung offen gelassen.<sup>20</sup> So sah sich die EU-Kommission veranlasst ab November 2007 Expertentreffen zur Umsetzung der Schwedischen Initiative zu organisieren, an denen Verständnis- und Interpretationsfragen gemeinsam erörtert wurden.

Auch wenn ein Staatsvertrag als Ganzes nicht direkt anwendbar ist, können einzelne Normen daraus direkt angewendet werden. So sind insbesondere der Artikel 8 Absatz 3 und Artikel 10 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses direkt anwendbar. Nach unserem Dafürhalten bedarf es auch hinsichtlich des Artikels 7, erster Satz, keiner besonderer Bestimmungen: Darin wird der spontane Austausch bestimmter Informationen bezüglich festgelegter Straftaten zur Pflicht erhoben. Er ist also an die Strafverfolgungsbehörden gerichtet und gilt somit als direkt anwendbar.

Die Mehrheit der Bestimmungen sind jedoch nicht direkt anwendbar. Deshalb wurde das Ziel verfolgt, sämtliche relevanten Bestimmungen im neuen Gesetz zu verankern und abschliessend zu regeln. Der künftige Anwender soll sich auf einen umfassenden, übersichtlichen Gesetzestext abstützen können und den ursprünglichen Rahmenbeschluss nur in Ausnahmefällen beziehen müssen.

Die Bestimmungen des RB-VI wurden nach Massgabe der bestehenden innerstaatlichen Kompetenzverteilung, welche im Bereich der Amtshilfe/des Informationsaustauschs parallele Zuständigkeiten von Bund und Kantonen vorsieht, innerstaatlich umgesetzt.

## **5 Neues Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten**

### **5.1 Die beantragte Neuregelung**

Ziel des vorliegenden Bundesbeschlusses ist es, den im Rahmen des SAA eingegangenen Verpflichtungen zur Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands nachzukommen und soweit möglich klare und verständliche Modalitäten für den Informationsaustausch mit Schengen-Staaten zu schaffen.

<sup>19</sup> Marco G. MARCOFF, cité in Olivier JACOT-GUILLARMOD, L'applicabilité directe des traités internationaux en Suisse : Histoire d'un détour inutile, Annuaire suisse de droit international, volume anniversaire 1989, p. 133. Voir également Christophe WILHELM, Introduction et force obligatoire des traités internationaux dans l'ordre juridique suisse, thèse Lausanne 1992, p. 131 ss et Daniel WÜGER, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, thèse, Berne, 2005.

<sup>20</sup> Die Mitgliedstaaten werden in Art. 11 Ziff. 1 RB-VI zur Umsetzung und Konkretisierung der im Rahmenbeschluss festgehaltenen Ziele verpflichtet. Im Unterschied zum RB-VI ist beispielsweise das Betrugsabkommen im Rahmen der Bilateralen II grösstenteils direkt anwendbar. (BBl 2004 6503)

Hingegen ist es nicht Ziel dieser Vorlage, den Bereich der Amtshilfe einheitlich zu kodifizieren und bestehende Gesetzeslücken zu schliessen. Dieses Unterfangen hätte den Rahmen dieses unter Zeitdruck stehenden Umsetzungsprojektes bei weitem gesprengt. Die beantragte Neuregelung, ein neues Bundesgesetz zur Umsetzung der Schwedischen Initiative, fokussiert sich somit auf das Wesentliche und das Machbare.

Ein Spezialgesetz zum Informationsaustausch mit Schengen-Staaten bietet unter anderem den Vorteil, dass Ergänzungen, Präzisierungen oder gänzlich neue Bestimmungen zum Informationsaustausch zwischen Schengen-Staaten in einen bestehenden, übersichtlichen Rahmen eingeflochten werden könnten.<sup>21</sup> Geprüft und verworfen wurde die Einbindung der Bestimmungen des RB-VI in die neue schweizerische Strafprozessordnung (StPO) und die Erweiterung sämtlicher Spezialgesetze<sup>22</sup> durch spezifische Bestimmungen zur Amtshilfe mit Schengen-Staaten. Des Weiteren ist die Ausarbeitung eines Gesetzes für die Organe mit polizeilichen Aufgaben des Bundes geplant (Polizeigesetz). Ob das SIaG dereinst in dieses Gesetz überführt werden kann, wird gegenwärtig geprüft. Auf jeden Fall aber wird die Ausarbeitung eines solchen Polizeigesetzes voraussichtlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen werden, und da die Schweiz maximal zwei Jahre besitzt, um den RB-VI umzusetzen, wurde auch diese Variante verworfen.

Auf eine Erweiterung des Vierten Titels im Dritten Buch des Strafgesetzbuches wurde ebenfalls verzichtet, da formell-rechtliche Regeln zur polizeilichen Zusammenarbeit grundsätzlich nicht in das StGB gehören.

Die Komplexität der Materie des Informationsaustauschs im Allgemeinen und die zahlreichen Unklarheiten bei der Auslegung des RB-VI im Speziellen, lassen solche

- <sup>21</sup> Die EU wird innerhalb von 12 Monaten ab dem Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses prüfen, ob weitere Schritte erforderlich sind, um noch bestehende Hindernisse beim Informationsaustausch zu beseitigen. Dies in erster Linie in Bezug auf den im Haager Programm vorgesehenen Verfügbarkeitsgrundsatz.
- <sup>22</sup> dazu gehören u.a. folgende Erlasse: StGB (Art. 349 ff), Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes SR 360 (ZentG), (Embargogesetz, EmbG) SR 946.231, Verordnung vom 4. Juli 1984 über die Ursprungsbeglaubigung (VUB) SR 946.31, Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG) SR 631.0, Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) SR 241, Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) SR 641.20, Bundesgesetz vom 21. März 1969 über die Tabakbesteuerung (Tabaksteuergesetz, TSiG) SR 641.31, Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Biersteuer (Biersteuergesetz, BStG) SR 641.411, Automobilsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (AStG) SR 641.51, Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG) SR 641.61, Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG) SR 641.81, Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (VStG) SR 642.21, Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben (StG) SR 641.10, Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) SR 642.11, Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) SR 952.0, Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG) SR 951.31, Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG) SR 954.1, Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) SR 955.0, Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) SR 951.11. Hinzu kommen die Bestimmungen in den bilateralen Polizeikooperationsabkommen, dem Abkommen mit Europol und im Zusatzprotokoll zwischen der EG und der Schweiz über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich.

Ergänzungen, Präzisierungen oder neue Bestimmungen als wahrscheinlich erscheinen.

## 5.2 Grundzüge des neuen Bundesgesetzes

Zweck des vorliegenden Gesetzes ist es, die Verfolgung und Verhütung von Straftaten mittels eines vereinfachten, internationalen polizeilichen Informationsaustauschs zu verbessern (Artikel 1). Dieses Gesetz soll sicherstellen, dass die Bedingungen, unter denen mit Strafverfolgungsbehörden anderer Schengen-Staaten Informationen ausgetauscht werden, nicht strenger sind als diejenigen, die im innerstaatlichen Informationsaustausch gelten. Dazu legt das Gesetz die Modalitäten wie die Fristen und einige Formvorschriften fest und erhebt den spontanen Austausch zur Pflicht.

Im Abschnitt 1 wird festgehalten, dass das Gesetz für die Strafverfolgungsbehörden des Bundes, die gemäss Bundesrecht befugt sind, zur Verfolgung und Verhütung von Straftaten öffentliche Gewalt auszuüben und Zwangsmassnahmen zu ergreifen, gilt. Grundsätzlich sollen alle Informationen, auf die ohne Zwangsmassnahmen zugegriffen werden kann, unter diesem Gesetz vereinfacht ausgetauscht werden können. Die Artikel 5 und 6 führen die zwei zentralen Grundprinzipien der Gleichbehandlung sowie der Informationspflicht ein. Ersteres besagt, dass Informationsersuchen immer gleich zu behandeln sind, und zwar unabhängig davon, ob die Anfrage von einer in- oder einer ausländischen Behörden stammt. Die Informationspflicht hingegen umfasst die spontane Weiterleitung von für die Bekämpfung der Kriminalität relevanten Informationen an die zuständigen ausländischen Strafverfolgungsbehörden, insbesondere in Bezug auf Straftaten, die unmittelbar oder mittelbar mit der organisierten Kriminalität und dem Terrorismus zusammenhängen.<sup>23</sup>

Artikel 8 des Rahmenbeschlusses bedarf keiner besonderen Umsetzung ins Schweizer Recht, da Absatz 1 auf die Datenschutzregeln für die Kommunikationskanäle und Absatz 2 auf das Landesrecht jedes Mitgliedsstaates verweist. Die nach Massgabe dieses Gesetzesentwurfes ausgetauschten Daten unterliegen somit den allgemeinen Grundsätzen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz.<sup>24</sup>

Aufgrund des Prinzips der Gleichbehandlung sind folglich auch die im öffentlichen Sektor geltenden und im Datenschutzgesetz vorgesehenen allgemeinen Grundsätze anwendbar. Die Bekanntgabe persönlicher Daten an die zuständige Behörde eines Schengen-Staates wird mit dem Datenaustausch unter Bundesorganen gleichgestellt. Laut dem Datenschutzgesetz dürfen Daten nur unter Einhaltung des Rechtmässigkeitsprinzips bekanntgegeben werden.<sup>25</sup> Entsprechend muss jeglicher, nach den in diesem Gesetzesentwurf festgelegten Massgaben erfolgter Austausch von Informationen auf einer Rechtsgrundlage beruhen. Wenn keine Persönlichkeitsprofile oder als besonders schützenswert geltenden Personendaten ausgetauscht werden, kann ein materielles Gesetz die Rechtsgrundlage bilden. Für den Austausch besonders schützenswerter Daten muss hingegen ein formelles Gesetz die Grundlage bilden. Diese Rechtsgrundlage wird in der entsprechenden Gesetzgebung über den betroffenen Bereich enthalten sein. Dieser Gesetzesentwurf stellt indessen keine Rechtsgrundla-

<sup>23</sup> RB-VI, Ingress, Ziffer 10

<sup>24</sup> DSG, SR 235.1

<sup>25</sup> Art. 17 und 19 DSG, SR 235.1

ge dar, auf Grund derer Personendaten auf Ersuchen der anderen Schengen-Staaten übermittelt werden dürfen.

Kraft Artikel 4 und 5 DSGVO muss beim Datenaustausch auch das Prinzip der Zweckbindung, der Verhältnismässigkeit und der Genauigkeit beachtet werden. Betroffene haben ein Recht auf Auskunft (Art. 8 DSGVO); dieses kann indessen eingeschränkt werden (Art. 9 DSGVO), und für den Datenschutz ist das Bundesorgan verantwortlich, das Daten austauscht (Art. 16 DSGVO).

Im Abschnitt 2 werden die Modalitäten in Bezug auf das Informationsersuchen und dessen Beantwortung festgelegt.

In Abschnitt 3 befinden sich die Schlussbestimmungen, die unter anderem eine Bestimmung zum Einbezug der Kantone enthalten.

### **5.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

[Standpunkte und Stellungnahmen aus der Vernehmlassung.]

### **5.4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes**

#### *1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen*

##### *Art. 1 Gegenstand*

Der Zweck des Gesetzes liegt darin, Informationen zur Verhütung und Verfolgung, von Straftaten vereinfacht auszutauschen. Mit Ausnahme der spontanen Informationsvermittlung im Sinne von Art. 6, werden durch dieses Gesetz grundsätzlich keine neuen Bearbeitungsrechte geschaffen. Der Informationsaustausch erfolgt weiterhin nach Massgabe der nationalen Bestimmungen. Die Schweiz stellt nur Informationen zur Verfügung, die in Übereinstimmung mit ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften eingeholt, gespeichert und übermittelt werden können. Der Gesetzesentwurf weist den Vollzugsbehörden keine neuen Kompetenzen zu. Eine Kommunikation von Daten gestützt auf dieses Gesetz ist nur dort möglich, wo ein Spezialgesetz oder ein Abkommen die Kommunikation von Daten ins Ausland zum Zwecke der Verfolgung und Verhütung erlaubt.

Das Gesetz enthält keine Bestimmungen zum Informationsaustausch zwischen Bundesbehörden untereinander, zwischen Bundesbehörden und kantonalen Organen sowie zwischen kantonalen Strafverfolgungsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten. Letztere müssen von den Kantonen eigenständig nach Massgabe des umzusetzenden Rahmenbeschlusses geregelt werden.<sup>26</sup>

Die im Rahmenbeschluss benutzten Begriffe der strafrechtlichen Ermittlungen und polizeilichen Erkenntnisgewinnungsverfahren entsprechen nur bedingt der schweizerischen Terminologie und lassen sich nicht genügend eindeutig definieren. Der Zweck des Gesetzes wurde daher neu mit der Verhütung und Verfolgung von straf-

<sup>26</sup> Die Polizeigesetze der Kantone enthalten vielfach Normen zur polizeilichen Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen, dem Bund und den ausländischen Partnern.

baren Handlungen umschrieben.<sup>27</sup> Von einer Aufzählung von undefinierten Begriffen wie Frühaufklärung, Früherkennung, Vorermittlung, Vorabklärung wurde abgesehen.

Absatz 3 grenzt den Anwendungsbereich des Gesetzes klar von der Rechtshilfe ab. Es besteht nach diesem Gesetz somit keine Verpflichtung, Informationen und Erkenntnisse bereitzustellen, die als Beweismittel vor einer Justizbehörde verwendet werden sollen<sup>28</sup> und kein Recht, Informationen zu diesem Zweck zu verwenden, ausser dies sei explizit erlaubt worden.

#### *Art. 2 Informationen*

In den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen lediglich Informationen, die bei den entsprechenden Behörden und Stellen bereits vorhanden sind und auf die ohne Zwangsmassnahmen zugegriffen werden kann. Informationen aus dem gesetzlich geschützten Geheimbereich<sup>29</sup> können grundsätzlich nicht vereinfacht ausgetauscht werden.

Welche Informationen schlussendlich unter welchen Voraussetzungen unter den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten ausgetauscht werden können, bestimmt das nationale Recht.

#### *Art. 3 Strafverfolgungsbehörden des Bundes*

Gemäss Rahmenbeschluss sollen die Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten untereinander Informationen vereinfacht austauschen können. Nach grammatikalischer Auslegung des Art. 2 Bst. a des RB-VI wären in der Schweiz unter dem Begriff „Strafverfolgungsbehörden des Bundes“ neben der Bundeskriminalpolizei, der Bundesanwaltschaft, der eidgenössischen Zollverwaltung<sup>30</sup>, zahlreiche weitere Ämter und Behörden der Bundesverwaltung zu verstehen. Die Mehrheit dieser Behörden tauschen international jedoch keine oder kaum Informationen aus, oder sie tun dies hauptsächlich oder ausschliesslich bei eröffneten Strafuntersuchungen im Rahmen der internationalen Rechtshilfe. Der rechtshilfeweise Austausch von Informationen bleibt gemäss Art. 1 Abs. 3 dieses Gesetzes jedoch vorbehalten.

Unter diesen Voraussetzungen wurde auf eine abschliessende Aufzählung der unter den RB-VI fallenden Strafverfolgungsbehörden im Gesetz verzichtet und stattdessen eine dem Artikel 5 Bst. c des Vorentwurfs des Behördenorganisationsgesetzes (BOG) nachempfundene, offene Formulierung gewählt. Dadurch erhält die Schweiz die Möglichkeit, die Mitteilung an die EU über die unter den Rahmenbeschluss fallenden schweizerischen Behörden, jederzeit einseitig und ohne Gesetzesänderung anzupassen.

Behörden, die sich speziell mit Fragen der nationalen Sicherheit befassen, fallen nicht unter dieses Gesetz.

<sup>27</sup> vgl. die Ziffern 2,3 und 7 des Ingress RB-VI

<sup>28</sup> vgl. Art. 11 Bst. d dieses Gesetzes

<sup>29</sup> vgl. dazu Art. 21 Abs. 4 Bst. b IRSG und Zweites Buch, Dritter Titel StGB: Strafbare Handlungen gegen die Ehre und den Geheim- oder Privatbereich sowie Art. 162 StGB (Verletzung des Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses).

<sup>30</sup> Die Mehrheit der Schengen-Staaten haben diese drei Strafverfolgungsbehörden angegeben.

*Art. 4                    Kommunikationswege und Anlaufstellen*

Damit sind insbesondere die nationale Europolstelle, die Verbindungsbeamten von Europol, die nationale Interpolstelle, das Sirene-Büro oder weitere Verbindungsbeamte als Kanäle angesprochen. Beim Informationsaustausch ist die Sprache des jeweils benutzten Kommunikationsweges zu benutzen. Für den Datenschutz gelten die Regeln, die für den verwendeten Kommunikationsweg zur Anwendung kommen.<sup>31</sup>

Dringende Ersuchen müssen innerhalb von acht Stunden beantwortet werden, respektive dem Antragsteller muss während dieser Frist eine Verzögerung bei der Beantwortung eröffnet werden. Diese Frist ist nur mit Hilfe eines permanent besetzten Kommunikationszentrums einzuhalten. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) besitzt mit der Einsatzzentrale bereits eine solche Anlaufstelle, die rund um die Uhr besetzt ist. Bereits die Botschaft zur Genehmigung der Bilateralen II war vorgesehen, dass der Informationsaustausch nach den Artikeln 39 und 46 SDÜ in der Regel unter Einbezug einer Zentralstelle erfolgt.<sup>32</sup> Ersuchen, die nicht den Zuständigkeitsbereich des Bundes betreffen, würden unverzüglich an die zuständigen kantonalen Polizeibehörden weitergeleitet.

Fedpol erhält mit dieser Bestimmung keine neuen Kompetenzen, sondern stellt sich bei Bedarf für andere Bundesstellen, gegebenenfalls auch für die kantonalen Strafverfolgungsbehörden, als permanent besetzter „Briefkasten“ zur Verfügung. Die Bestimmung gemäss Absatz 2 ist im Rahmenbeschluss nicht explizit vorgesehen. Dem Generalsekretariat des Rates müssen hingegen zusammen mit der Liste der betroffenen Strafverfolgungsbehörden, Angaben zu den Anlaufstellen für dringende Ersuchen gemacht werden. Diese Aufstellung kann jederzeit geändert werden.

Der direkte grenznachbarschaftliche Austausch im Rahmen bilateraler Verträge wird durch diese Bestimmungen nicht eingeschränkt.

*Art. 5                    Gleichbehandlung*

Artikel 5 des Gesetzes legt den im Rahmenbeschluss (Art. 7) vorgesehenen Grundsatz fest, wonach die Bedingungen, unter denen mit Strafverfolgungsbehörden anderer Schengen-Staaten Informationen ausgetauscht werden, nicht strenger sein dürfen als diejenigen, die im innerstaatlichen Informationsaustausch gelten. Auf diese Weise wird der Grundsatz der Gleichbehandlung hinsichtlich der Bedingungen des Informationsaustausches gewährleistet.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung bezüglich der Bedingungen für den Informationsaustausch wird zur Folge haben, dass der Informationsaustausch mit einer zuständigen Behörde eines Schengen-Staates dem innerstaatlichen Austausch zwischen schweizerischen Strafverfolgungsbehörden gleichgesetzt und denselben datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterliegen wird. Die allgemeinen, vom DSG<sup>33</sup> vorgesehenen Grundsätze des Datenschutzes im öffentlichen Sektor sind folglich anwendbar.<sup>34</sup> Im Gegenzug findet Artikel 6 DSG (Grenzüberschreitende Bekanntgabe) keine Anwendung.

<sup>31</sup> Art. 8 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses

<sup>32</sup> BBl 2004 6149

<sup>33</sup> SR 235.1

<sup>34</sup> Art. 16 bis und 25 bis DSG, SR 235.1

#### *Art. 6 Informationsaustausch ohne Ersuchen*

Ein spontaner Informationsaustausch nach Art. 7 RB-VI findet nur statt bei Straftaten nach nationalem Recht, die denjenigen des Europäischen Haftbefehls entsprechen oder gleichwertig sind<sup>35</sup> (analog eines dringenden Ersuchens nach Art. 10 Abs. 1 dieses Gesetzes). Bereits die durch den RB-VI ersetzten Art. 39 und 46 SDÜ wurden dahingehend interpretiert, dass im Einzelfall Informationen auch ohne Ersuchen übermittelt werden können, soweit diese für den Empfänger bei der Bekämpfung zukünftiger Straftaten, zur Verhütung einer Straftat oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung von Bedeutung sein können.<sup>36</sup> Neu wird diese Möglichkeit zu einer Pflicht ausgebaut.<sup>37</sup> Das geltende Recht befugt etwa die BKP bereits heute zum spontanen Informationsaustausch (vgl. Artikel 5 und 6 Verordnung vom 30. November 2001 über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei). Spontane Amtshilfe im innerstaatlichen wie im internationalen Rahmen darf aber nur gewährt werden, wenn mindestens ein Anfangsverdacht zur betroffenen Person vorliegt.

Informationen gemäss Art. 6 werden mittels Formblatt zur Beantwortung von Ersuchen weitergeleitet.

#### *2. Abschnitt: Informationsersuchen und ihre Beantwortung*

##### *Art. 7 Inhalt und Form der Ersuchen*

Ersuchen um Informationen müssen schriftlich gestellt und beantwortet werden. Die zu benutzenden Formblätter gemäss den Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 dieses Gesetzes werden in einer Departementsverordnung präzisiert.<sup>38</sup> Faktisch werden die bereits im Anhang des RB-VI vorhandenen Formblätter leicht angepasst.

##### *Art. 8 Beantwortung*

Dieser Artikel hält die Bestimmungen bei der Beantwortung von Ersuchen fest. Absatz 4 verweist auf eine allfällige Zustimmung einer Justizbehörden zum Informationsaustausch. In der Praxis wird eine solche regelmässig nachgefragt. Oftmals bestehen jedoch keine klaren Vorgaben wann dies notwendig ist und unter welchen Gesichtspunkten die Justizbehörde zu entscheiden hat.

##### *Art. 9 Formblätter*

Das EJPD erhält die Kompetenz nach Massgabe des RB-VI je ein Formblatt für Informationsersuchen und die Beantwortung von Ersuchen festzulegen.

##### *Art. 10 Fristen*

Das Gesetz enthält im Anhang 1 einen Straftatenkatalog bei dem Dringlichkeit geltend gemacht werden kann. Es handelt sich dabei um Straftaten nach nationalem

<sup>35</sup> siehe Anhang 1 dieses Gesetzes

<sup>36</sup> BBl 2004 5965, 6086

<sup>37</sup> vgl. dazu Ziffer 10 im Ingress des RB-VI: "...ein möglichst umfassender Informationsaustausch soll insbesondere in Bezug auf Straftaten, die unmittelbar oder mittelbar mit der organisierten Kriminalität und dem Terrorismus zusammenhängen, gefördert werden."

<sup>38</sup> vgl. SR 120.31 Verordnung des EJPD vom 16. Januar 2007 über die Datenfelder und Zugriffsberechtigungen ISIS

Recht, die denjenigen entsprechen oder gleichwertig sind, die im Europäischen Haftbefehl aufgelistet sind. Auf die Straftaten gemäss Anhang 1 wird auch beim spontanen Informationsaustausch nach Art. 6 dieses Gesetzes Bezug genommen.

*Art. 11 Verweigerungsgründe*

Das Gesuch kann auch abgelehnt werden, wenn für die Erfüllung des Ersuchens Zwangsmassnahmen angewendet werden müssten (siehe Art. 2). Sofern gesetzlich vorgeschrieben wird die Zustimmung der zuständigen Justizbehörde zum Informationsaustausch vorausgesetzt.

Wie unter 5.2 ausgeführt, muss die ersuchte Behörde die Übermittlung der erbetenen Informationen ablehnen, wenn keine Rechtsgrundlage für den Austausch der Informationen existiert.

*3. Abschnitt: Schlussbestimmungen*

*Art. 12 Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes*

Der Bundesrat erhält die Ermächtigung geringfügige Abweichungen des Anhangs 1 in einer Verordnung anzupassen. Beim Anhang 1 handelt es sich um keine zentrale Bestimmung des Gesetzes. Sie präzisiert einzig bei welchen Straftatbeständen Dringlichkeit beim Informationsaustausch geltend gemacht werden kann und bei welchen Straftatbeständen Informationen spontan ausgetauscht werden sollten.

*Art. 13 Vollzug durch die Kantone<sup>39</sup>*

Es obliegt den Kantonen, den Rahmenbeschluss in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Der Bund legt die Modalitäten des Informationsaustausches mit den ausländischen Strafverfolgungsorganen lediglich in seinem Zuständigkeitsbereich fest. Der Artikel 13 berührt die verfassungsmässige Kompetenzverteilung beim Vollzug völkerrechtlicher Verträge nicht. Mit dem Artikel soll einzig der Fall geregelt werden, in dem die Strafverfolgung an die Kantone delegiert wird und diese beispielsweise in der Ausländergesetzgebung kein entsprechendes Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses verabschiedet hätten. In einem solchen Fall würden die in diesem Gesetz vorgesehenen Formulare und Fristen im Sinne subsidiären kantonalen Rechts zur Anwendung gelangen.

*Art. 14 xxx*

Allenfalls Bestimmung zur Zuständigkeit und Ablauf bei Streitigkeiten in Zusammenhang mit der Anwendung dieses Gesetzes.

*Anhang 1*

Der Europäische Haftbefehl<sup>40</sup> ist für die Schweiz nicht anwendbar. Im Anhang finden sich demnach Verweise auf schweizerische Straftaten, die denjenigen des Europäischen Haftbefehls entsprechen oder gleichwertig sind.

<sup>39</sup> Entwurf eines Artikels zur möglichen Einbindung der Kantone.

<sup>40</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1

## **5.5 Auswirkungen**

Das vorliegende Gesetz schafft weder neue Datenbanken noch zusätzliche Kanäle für den Informationsaustausch. Ein finanzieller Mehraufwand ist bei der Umsetzung demnach nicht zu erwarten. Hingegen dürfte eine allfällige Zunahme des Datenaustauschs, insbesondere aufgrund des zur Pflicht erhobenen spontanen Informationsaustauschs, einen personellen Mehraufwand nach sich ziehen. Wie gross dieser sein wird, hängt davon ab, wie die Pflicht zum spontanen Informationsaustausch in der Praxis ausgelegt werden wird. Information können und werden heute bereits ohne Ersuchen zwischen Strafverfolgungsbehörden ausgetauscht, doch bestand bisher kein Zwang dazu.

Die Bestimmung wonach das Bundesamt für Polizei in dringenden Fällen für weitere Strafverfolgungsbehörden des Bundes als zentrale Anlaufstelle auftreten kann, ist ein weiterer Unsicherheitsfaktor in Bezug auf mögliche zusätzliche personelle Ressourcen. Sollte sich in der Praxis herausstellen, dass die Ersuchen mehrheitlich über die Einsatzzentrale des Bundesamts gestellt und beantwortet werden, würde dies wahrscheinlich zu einer Verstärkung der personellen Ressourcen führen.

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind keine zu erwarten.

Die Kantone sind angehalten diese Weiterentwicklung eigenständig umzusetzen. Ein allfälliger Mehraufwand auf Stufe Kanton kann hier nicht abgeschätzt werden und wird von den Kantonen zu tragen sein.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erfolgt im Rahmen eines Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU. Für die Schweiz stellt der Notenaustausch einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)<sup>41</sup>, der dem Bund die Ermächtigung zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen gibt.

Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses benötigt die Annahme des vorliegenden Bundesgesetzes. Das Bundesgesetz stützt sich dabei auf die Artikel 54 Absatz 1 und Artikel 123 Absatz 1 BV, welche die allgemeine Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten sowie die verfassungsrechtliche Bestimmung festhalten, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafprozessrechts Sache des Bundes ist. Diese Bundeskompetenz umfasst im Bereich der Strafverfolgung auch die polizeilichen Angelegenheiten.

### **6.2 Genehmigungsbeschluss**

Abkommen von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)<sup>42</sup> können vom Bundesrat genehmigt werden.

<sup>41</sup> SR 101

<sup>42</sup> SR 172.010

Der RB-VI enthält jedoch wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes<sup>43</sup>, das heisst Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Dies schliesst eine Genehmigung durch den Bundesrat aus.

So führt der Rahmenbeschluss das Disponibilitätsprinzip ein, verpflichtet die Mitgliedstaaten zum spontanen Informationsaustausch und setzt für die Beantwortung von Informationsersuchen klare Fristen fest. Weiter schreibt er vor, dass der Austausch von Information mit Schengen-Staaten nicht strengeren Voraussetzungen unterliegen darf, als der Informationsaustausch zwischen schweizerischen Strafverfolgungsbehörden.

Der für die Übernahme notwendige Notenaustausch ist in Anwendung des ordentlichen Vertragsschlussverfahrens nach Artikel 166 Absatz 2 BV ist somit der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Umsetzung des Notenaustausches verlangt den Erlass von einem Bundesgesetz. Folglich unterliegt der Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV.

### **6.3 Umsetzungsgesetzgebung**

Die Schweiz ist grundsätzlich frei in der Entscheidung, auf welcher gesetzlichen Stufe der RB-VI umgesetzt wird. Aufgrund der Wichtigkeit der rechtsetzenden Bestimmungen gemäss Art. 164 Abs. 1 BV und der bisherigen Praxis der Regelung des polizeilichen Informationsaustausches in zahlreichen Spezialgesetzen wird eine Neuregelung auf Gesetzesstufe angestrebt.

### **6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Das vorliegende Gesetz überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, Verträge zu schliessen, die eine Änderung der Beilage 1 des Gesetzesentwurfes mit sich bringt. Es ermächtigt den Bundesrat dazu, die Beilage 1 auf dem Verordnungsweg vorübergehend anzupassen, sofern er gleichzeitig den eidgenössischen Räten eine entsprechende Botschaft unterbreitet.

<sup>43</sup> SR 171.10