



DIPLOMARBEIT

Der Schweizerisch-deutsche Polizeivertrag

Referent:

Dr. iur. Jürg Rüschi

Vorgelegt am 16. April 2007

von

lic.iur. Andreas Zuber

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Literaturverzeichnis.....	III
Verzeichnis der Materialien.....	VIII
Abkürzungsverzeichnis.....	IX
I. Einleitung.....	1
1. AUSGANGSLAGE.....	1
2. AUFBAU UND THEMENKREIS DER ARBEIT.....	2
II. Entwicklung der Europäischen Zusammenarbeit im Bereich von Justiz und Polizei.....	3
1. DIE TREVI-GRUPPE.....	3
2. DER SCHENGENVERTRAG.....	4
a. <i>Schengen I</i>	4
b. <i>Schengener Durchführungsübereinkommen (Schengen II)</i>	4
c. <i>Das Schengener Informationssystem (SIS)</i>	5
i. SIS I.....	5
ii. SIS II.....	6
3. DER MAASTRICHTER VERTRAG.....	7
4. DER VERTRAG VON AMSTERDAM.....	8
a. <i>Justizielle Zusammenarbeit</i>	8
b. <i>Polizeiliche Zusammenarbeit</i>	8
c. <i>Das Europäische Polizeiamt (Europol)</i>	9
5. DIE STELLUNG DER SCHWEIZ.....	10
III. Internationale Rechtshilfe in Strafsachen unter dem Aspekt der polizeilichen Zusammenarbeit.....	11
1. RECHTSHILFEGESETZ (IRSG).....	11
2. DAS EUROPÄISCHE ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE RECHTSHILFE IN STRAFSACHEN (EuER).....	12
a. 1. <i>Zusatzprotokoll zum EuER (1. ZP-EuER)</i>	13
b. 2. <i>Zusatzprotokoll zum EuER (2. ZP-EuER)</i>	14
3. ÜBEREINKOMMEN ÜBER GELDWÄSCHEREI SOWIE ERMITTLUNG, BESCHLAGNAHME UND EINZIEHUNG VON ERTRÄGEN AUS STRAFTATEN (GWÜE).....	15
IV. Der Schweizerisch-Deutsche Polizeivertrag.....	16
1. ENTSTEHUNG DES POLIZEIVERTRAGES.....	16
2. ALLGEMEINE FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT.....	17
a. <i>Gefahrenabwehr / Gefahr in Verzug</i>	17
i. Polizeiliche Hilfe bei Gefahr in Verzug.....	17

- ii. Polizeiliche Hilfe bei Gefahr in Verzug..... 17
- iii. Direkter polizeilicher Informationsaustausch 18
- b. *Personenfahndung* 19
 - i. Personenfahndung zwecks Auslieferung 19
 - ii. Sonstige Personenfahndungen 20
- c. *Sachfahndung*..... 21
- 3. BESONDERE FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT.....22
 - a. *Observation*..... 22
 - i. Begriff 22
 - ii. Observation zur Strafverfolgung und Strafvollstreckung 22
 - iii. Observation zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Schwere 24
 - b. *Nacheile* 24
 - c. *Verdeckte Ermittlung* 26
 - i. Verdeckte Ermittlung zur Aufklärung von Straftaten 26
 - ii. Verdeckte Ermittlung zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung 28
 - d. *Kontrollierte Lieferung* 29
- 4. BEDEUTUNG DES POLIZEIVERTRAGES IM VERHÄLTNIS ZUM SCHENGENVERTRAG.....30

V. Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs.....32

- 1. BEGRIFF.....32
- 2. DIE ORDNUNGSBUSSE.....33
 - a. *Die Ordnungswidrigkeit in Deutschland*..... 33
 - b. *Die Ordnungsbusse in der Schweiz*..... 33
- 3. GEGENWÄRTIGE RECHTSLAGE IM SCHWEIZERISCH-DEUTSCHEN VERHÄLTNIS34
 - a. *Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten*..... 34
 - b. *Nachermittlungen bei Widerhandlungen im Strassenverkehr*..... 35
- 4. RATIFIZIERUNG DES KAPITELS VI DES POLIZEIVERTRAGES.....37

VI. Schlussbetrachtung.....38

Erklärung.....39

Literaturverzeichnis

Die nachfolgend aufgeführten Werke werden, wo nichts anderes vermerkt ist, nur mit den Verfasseramen und der Seitenangabe oder, sofern vorhanden, mit der Randziffer zitiert. Liegen mehrere Werke eines Autors vor, so folgt ein präzisierender Zusatz. Kommentare werden mit dem Namen des jeweiligen Bearbeiters und einem Kürzel für das kommentierte Werk zitiert (z.B.: Niggli, Basler Kommentar, N 13 zu Art. 9 StGB).

BALUDS MANFRED, Polizeirecht des Bundes mit zwischen- und überstaatlichen Rechtsquellen, 3. Auflage, Heidelberg 2005.

BÄTTIG FRANZ, Kontrollierte Lieferung, Skriptum CCFW, Zürich 2005.

BOLD KONRAD, Erweiterte Fahndungsmöglichkeiten: Polizei in Baden-Württemberg und in der Schweiz kann online Sachfahndungsdaten des jeweiligen anderen Landes abrufen, Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 2005.

BUBNOFF VON ECKHART, Auslieferung / Verfolgungsübernahme / Vollstreckungshilfe – Handbuch für die Praxis, Berlin 1989.

COELHO CARLOS, SIS II soll Grenzen zu neuen Mitgliedstaaten abschaffen, Internetartikel vom 19. Oktober 2006

ELLBOGEN KLAUS, Die verdeckte Ermittlungstätigkeit der Strafverfolgungsbehörden durch die Zusammenarbeit mit V-Personen und Informanten, Berlin 2004.

FREY BEAT / BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN, Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen - Wegleitung, Bern 1998.

FREY BEAT, Wie erhalte ich von Deutschland und Frankreich Rechtshilfe?, Skript CCFW, Bern 2006.

HANSJAKOB THOMAS, verdeckte Ermittlung, Skript CCFW, St. Gallen 2005.

HARINGS LOTHAR, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin 1998.

MOHLER MARKUS H.F., Schweizerisch-deutscher Polizeivertrag, Basel 2001.

NZZ, Ausweitung des Schengen-Raums frühestens Ende 2007, Online-Ausgabe vom 5. Dezember 2006

NZZ, Härtere Zeiten für deutsche Verkehrssünder in der Schweiz, Online-Ausgabe vom 7. August 2006

SCHIPPER DIETER, Gefahrenabwehr und Zwangsmittel der Polizei – Ein Grundriss des allgemeinen Verwaltungs- und Polizeirechts, Stuttgart 1981.

SCHOMBURG WOLFGANG / LAGODNY OTTO / GLESS SABINE / HACKNER THOMAS, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen in: Besch'sche Kurz-Kommentare, München 2006.

SCHWARZ OLIVER, Die Entwicklung der europäischen Justiz- und Innenpolitik, Internetpublikation 2003

VOGEL KLAUS / MARTENS WOLFGANG, Gefahrenabwehr – Allgemeines Polizeirecht des Bundes und der Länder, Köln 1986.

WEINGÄRTNER HELMUT, Das Recht der Vollzugspolizei zur Nacheile und Nachbarhilfe, Diss. Münster 1966.

WOJCIK MARCIN, Europäischer Raum des Rechts, Internetpublikation 2004.

ZALUNARDO-WALSER ROBERTO, Verdeckte kriminalpolizeiliche Ermittlungsmassnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Observation, Diss. Zürich 1998.

ZWEIDLER THOMAS, Die Praxis zur thurgauischen Strafprozessordnung, Bern 2005.

Materialien

Botschaft über verschiedene Vereinbarungen mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vom 24. November 1999, BBl 2000 Nr. 8; 862 ff.

Ergebnisprotokoll der D-CH-Gespräche zur Umsetzung des bilateralen Polizeivertrages vom 29. April 2004 in Berlin.

Protokoll des Evaluationstreffens zum Polizeivertrag zwischen der Schweiz und Deutschland vom 13./14. Oktober 2005 in Aarau.

Protokoll des Evaluationstreffens zum Polizeivertrag zwischen der Schweiz und Deutschland vom 11. September 2006 in Berlin.

Denkschrift des Justizministeriums Baden-Württemberg zum Auslieferungs- und Rechtshilfeverkehr in strafrechtlichen Angelegenheiten mit der Schweiz vom 21. Februar 2002

Weisungen des Innenministeriums Baden-Württemberg zur Inkraftsetzung des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vom 28. Februar 2002.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AUPER	Automatisiertes Personenregistratursystem
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen
BBl	Bundesblatt
BENELUX	Belgien, Niederlande, Luxemburg
BKatV	Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbussen und die Anordnung eines Fahrverbots wegen Ordnungswidrigkeiten (D)
BÜPF	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
BVE	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung
CCFW	Copetence Center Forensik und Wirtschaftskriminalistik
Diss.	Dissertation
DNA	englisch von deoxyribonucleic acid (deutsch: DNS)
DNS	Desoxyribonukleinsäure
DR	Dienstregelment
D-StGB	Deutsches Strafgesetzbuch
D-StPO	Deutsche Strafprozessordnung
EG	Europäische Gemeinschaft
eidg.	eidgenössisch
EU	Europäische Union
EuER	Europäisches Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen
EURODAC	Européén Dactyloscopie / Europäische Datenbank für Fingerabdrücke
Europol	Europäisches Polizeiamt
f.	folgende
ff.	fortfolgende
frz.	französisch
GwUe	Übereinkommen über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten
i.e.S.	im engeren Sinne
IRSG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IRSV	Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit

KBA	Bundeskraftfahrzeugamt (D)
lit.	litera
m.E.	meines Erachtens
MoU	Memorandum of Understanding
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OBG	Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970
OBV	Ordnungsbussenverordnung vom 4. März 1996
OwiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (D)
RIPOL	Automatisiertes Fahndungssystem
S.	Seite
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StVG	Strassenverkehrsgesetz (D)
StVO	Strassenverkehrs-Ordnung (D)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958
TECS	Europol Computer System
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale
VIS	Visa-Informationssystem
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZP-EuER	Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen

I. Einleitung

1. Ausgangslage

Im letzten Vierteljahrhundert hat sich die Gesellschaft und auch die Weltpolitik grundlegend gewandelt. Die Mobilität jedes einzelnen hat zugenommen, der Arbeitsplatz befindet sich längst nicht mehr im gleichen Ort wie die Wohnung. Die technische Entwicklung, insbesondere im Bereich der Kommunikation, erlaubt es, jederzeit von praktisch jedem Ort der Welt aus mit anderen Personen innert Sekunden in Kontakt zu treten.

Nebst einem riesigen Wirtschaftswachstum mit all seinen positiven und negativen Seiten führte dies auch zu einer Veränderung der politischen Zielvorstellungen. Es wurde erkannt, dass nicht die politische und wirtschaftliche Abschottung der Weg der Zukunft ist, sondern dass in vielen Bereichen eine länderübergreifende Zusammenarbeit notwendig ist. Dieses Umdenken und der damit verbundene Prozess der internationalen respektive innereuropäischen Kooperation ist gerade im Justiz- und Polizeibereich noch lange nicht abgeschlossen.

Die Organisierte Kriminalität macht sich die immer ausgefeilteren technischen Möglichkeiten genauso zu Nutzen wie auch die Verbrechensbekämpfung. Allerdings kann insofern von Waffengleichheit keine Rede sein, sind doch dem Strafverfolger in der Überwachung und Kontrolle der neuen technischen Errungenschaften aufgrund gesetzlicher Vorschriften häufig die Hände gebunden, was von kriminellen Strukturen logischerweise ausgenützt wird. Der Gesetzgeber kann in diesem Bereich mit der technischen Entwicklung längst nicht mehr mithalten.

Auch geografisch hat sich das Tätigkeitsfeld von Gesetzesbrechern verändert¹. Der Wegfall der Grenzkontrollen im Zuge des europäischen Binnenmarktes hat auch eine Erleichterung des Grenzübertritts für kriminelle Subjekte zur Folge. Drogen- und Menschenhandel, Schleperei und auch andere kriminelle Machenschaften wurden dadurch begünstigt, was sich auch in der Schweiz in den letzten Jahren bemerkbar machte und künftig noch vermehrt bemerkbar machen wird. Vor diesem Hintergrund ist es absolut zwingend, dass sich auch die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden international vernetzen. Formelle Schranken müssen abgebaut werden, kann es doch nicht sein, dass es Monate dauert, bis Zwangsmassnahmen, Befragungen oder Aktenzustellungsbegehren über eine unüberblickbare Anzahl Stellen der Bürokratie letztlich am richtigen Ort landen und behandelt werden.

¹ von Bubnoff, S. 1.

2. Aufbau und Themenkreis der Arbeit

Die EU hat eine ganze Reihe von Vertrags- und Gesetzeswerken im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit verabschiedet. Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, muss der Weg der bilateralen Vereinbarungen beschritten werden, was nicht unbedingt von Nachteil sein muss, wie sich gerade am Schweizerisch-deutschen Polizeivertrag zeigt.

Im ersten Kapitel der vorliegenden Arbeit wird die Entwicklung der Zusammenarbeit der Europäischen Staaten auf dem Gebiet von Justiz und Polizei dargestellt. Es wird ein kurzer geschichtlicher Überblick geschaffen. Dieser Überblick soll als Basis für die nachfolgenden Kapitel dienen. Danach wird im zweiten Teil auf die derzeit gültigen Vertragswerke im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen eingegangen. Es soll gezeigt werden, welche Möglichkeiten die verschiedenen Verträge für Justiz und Polizei bieten.

Im Folgenden wird der Schweizerisch-deutsche Polizeivertrag an sich und insbesondere die darin enthaltenen polizeilichen Mittel abgehandelt, wobei das Schwergewicht auf die besonderen Formen der Zusammenarbeit – Observation, Nacheile, verdeckte Ermittlung und kontrollierte Lieferung – gelegt wird. Das letzte Kapitel der Arbeit befasst sich mit dem Kapitel VI des Polizeivertrages mit Deutschland, welches als einziges Kapitel von Deutschland nicht ratifiziert wurde. Es sollen insofern die Probleme von Justiz und Polizei auf beiden Seiten der Grenze und insbesondere in einer zusammengewachsenen Stadt wie Kreuzlingen (CH) / Konstanz (D) aufzeigen, welche durch diese Lücke der Zusammenarbeit entstehen. Ebenso sollen Lösungsansätze aufgezeigt werden, wie diese Lücke in der Praxis geschlossen werden kann und zum Teil auch heute bereits geschlossen wird.

Diese Arbeit behandelt ein Gebiet, welches sehr weitläufig und verstrickt ist. Aus diesem Grund erhebt sie auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, würde dies doch den Rahmen einer Diplomarbeit bei weitem sprengen. Der Einfachheit und der Lesefreundlichkeit halber wird in der ganzen Arbeit vorwiegend die männliche Form benutzt. Damit sind jeweils die Angehörigen beider Geschlechter gemeint. Zu guter letzt möchte ich darauf hinweisen, dass der Schreibende längst den Überblick verloren hat, welche der in den letzten Jahren diskutierten Rechtschreibereformen in Kraft gesetzt oder auch wieder ausser Kraft gesetzt wurden, weshalb sich die Arbeit an derjenigen Rechtschreibung orientiert, welche vom Verfasser dieser Arbeit während seiner obligatorischen Schulzeit gelernt wurde.

II. Entwicklung der Europäischen Zusammenarbeit im Bereich von Justiz und Polizei

1. Die Trevi-Gruppe

Bereits in den Siebzigerjahren erkannten die europäischen Länder, dass mit dem angestrebten freien Binnenmarkt auch die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz respektive der Polizei entsteht². Deshalb fand im Juni 1976 auf Initiative der europäischen Innenminister das erste Treffen der sogenannten TREVI-Gruppe (frz.: *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale*) statt. Die Grundidee der TREVI-Gruppe bestand darin, über eine Zusammenarbeit der Polizeikräfte der Mitgliedsländer eine effektivere Bekämpfung des Terrorismus zu erreichen³. An diesem Erfahrungsaustausch – der noch weit entfernt war, von irgendwelchen vertraglichen Vereinbarungen – war auch die Schweiz beteiligt.

Die TREVI-Gruppe war dreigliedrig organisiert. Zwei Mal im Jahr fand ein Treffen der nationalen Innenminister statt. Sodann wurde ein Ausschuss berufen, dem hohe Beamte der einzelnen Mitgliedstaaten und einer kleineren Anzahl an Spitzenrepräsentanten des Polizeidienstes angehörten. Letztere trafen sich häufiger, um die Ministertreffen vorzubereiten und die verschiedenen Arbeitsgruppen zu koordinieren. Eben diese Arbeitsgruppen waren der dritte Pfeiler der TREVI-Gruppe und bestanden aus Experten diverser Bereiche. In diesen Arbeitsgruppen ging es primär um einen Erfahrungsaustausch und um die Erstellung von Berichten⁴.

Nach der ersten TREVI-Gruppe, welche das Ziel der Terrorismusbekämpfung verfolgte, wurden noch weitere solche TREVI-Gruppen geschaffen. Die zweite befasste sich mit der polizeilichen Ausbildung und Ausrüstung sowie der öffentlichen Sicherheit. Die dritte Gruppe widmete sich vor allem den Kapitalverbrechen und die vierte und letzte TREVI-Gruppe war für die Probleme im Zusammenhang mit der geplanten Abschaffung der Grenzkontrollen zuständig⁵. Keine dieser Gruppen kam jedoch von der Funktion her über diejenige eines reinen Diskussionsforums heraus, gingen doch keine Regelwerke oder internationale Verträge aus deren Wirken hervor.

² BBl 2000 Nr. 8; 866.

³ Wojcik, S. 1.

⁴ Schwarz, S. 1.

⁵ Wojcik, S. 1.

2. Der Schengenvertrag

a. Schengen I

Anfang der 80er-Jahre begannen sich die Länder der Europäischen Gemeinschaft mit dem Thema der Freizügigkeit zu befassen. Es konnte jedoch keine Einigkeit darüber erzielt werden, ob diese Personenfreizügigkeit nur innerhalb der Mitgliedstaaten oder auch gegenüber Drittländern gelten solle. Da Deutschland, Frankreich und die BENELUX-Staaten mit der Einführung des sogenannten Binnenmarktes nicht länger zuwarten wollten, unterzeichneten sie am 14. Juni 1985 in Schengen einen völkerrechtlichen Vertrag, welcher den stufenweisen Abbau der Kontrollen im Personenverkehr vorsah⁶. Damit verbunden war auch die Abschaffung der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Schengen-Länder.

b. Schengener Durchführungsübereinkommen (Schengen II)

Bereits im Zuge der Vertragsunterzeichnung des ersten Schengen-Vertrages im Jahr 1985 wurde erkannt, dass mit der Aufhebung der Grenzkontrollen auch ein Sicherheitsdefizit entsteht. Deshalb sollten Massnahmen festgelegt werden, um unter Sicherheitsaspekten einen Ausgleich zur Aufhebung der Grenzkontrollen zu schaffen und dadurch einen erfolgreichen Vollzug des Binnenmarktes zu ermöglichen⁷. Es dauerte jedoch bis am 19. Juni 1990, bis wiederum in Schengen das „Schengener Durchführungsübereinkommen“ (SDÜ) unterzeichnet werden konnte.

Das SDÜ sah ein umfassendes System der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit vor. Dieses regelte vorab einheitliche Kontrollstandards an den Aussengrenzen des Schengenraumes, die Anwendung gemeinsamer Grundsätze für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsausländern, die Definition einer einheitlichen Visumpolitik und –praxis, die Regelung der Zuständigkeit für die Behandlung von Asylgesuchen sowie die Aufnahme gemeinsamer Grundsätze für die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Kernstück dieser polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sollte das „Schengener Informationssystem (SIS) bilden.

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit regelt das SDÜ insbesondere die folgenden Punkte, welche auch mit Blick auf den Schweizerisch-deutschen Polizeivertrag von Bedeutung sind⁸:

- Hilfeleistung zwecks der vorbeugenden Bekämpfung und Aufklärung von strafbaren Handlungen (Art. 39 SDÜ). Konkret geht also um die Bereiche **Prävention und Fahndung**, welche auf polizeilicher Ebene ermöglicht werden sollen. Die Grenzen

⁶ Wojcik, S. 2.

⁷ BBl 2000 Nr. 8; 866.

⁸ Harings, S. 72 ff..

finden sich dort, wo das Ersuchen gemäss nationalem Recht an eine Justizbehörde – in der Schweiz die Staatsanwaltschaft oder das Bundesamt für Justiz – gerichtet sein muss, oder wo Zwangsmassnahmen angeordnet werden müssen.

- Grenzüberschreitende **Observation** (Art. 40 SDÜ). Die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Observation ist an die Bedingung geknüpft, dass zuvor von der Staatsanwaltschaft ein begründetes Rechtshilfeersuchen gestellt und dies vom ersuchten Staat bewilligt wird. Ist aufgrund besonderer Dringlichkeit ein vorangehendes Rechtshilfeersuchen nicht möglich, muss dies innert 5 Stunden seit dem Grenzübertritt nachgereicht werden (Art. 40 Abs. 2 SDÜ).
- das Recht der **Nacheile** (Art. 41 SDÜ). Dieses Recht greift, wenn eine Person auf frischer Tat ertappt oder die verfolgte Person aus der Untersuchungshaft respektive der Haft geflohen ist. Die Nacheile steht unter dem Vorbehalt, dass die zuständige Behörde des anderen Mitgliedstaates nicht rechtzeitig orientiert werden konnte oder diese nicht rechtzeitig zur Stelle ist, um die Verfolgung zu übernehmen.
- Informationsaustausch zur Unterstützung bei der Bekämpfung zukünftiger Straftaten, zur Verhütung einer Straftat oder zur **Abwehr von Gefahren** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Art. 46 SDÜ).

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit besteht insbesondere die Möglichkeit einen Grossteil der amtlichen Schriftstücke direkt auf dem Postweg zuzustellen.. Ebenso können Rechtshilfeersuchen direkt zwischen den zuständigen gerichtlichen Behörden ausgetauscht werden. Ausserdem wird die Durchsetzung von Vollstreckungsentscheiden innerhalb der Schengenstaaten erleichtert.

c. Das Schengener Informationssystem (SIS)

i. SIS I

Das Schengener Informationssystem ist seit dem 26. März 1995 für die Endbenutzer verfügbar. Es handelt sich um eine nicht öffentliche Datenbank, in welcher Personen und Sachen eingetragen werden, die im Schengen-Raum zur Fahndung ausgeschrieben sind. Als gemeinsames Fahndungssystem der Schengen-Staaten gewährleistet es eine schnelle Datenübertragung⁹.

Hinsichtlich der personenbezogenen Daten sind nur die folgenden Ausschreibungskategorien zulässig:

- Festnahme zur Auslieferung (Art. 95 SDÜ).
- Ausschreibung von Drittausländern zur Einreiseverweigerung (Art. 96 SDÜ).

⁹ Harings, S. 72.

- Suche von Vermissten oder anderen Personen zu ihrem eigenen Schutz (Art. 97 SDÜ). Damit sind primär Personen mit einer geistigen Behinderung gemeint, welche abgänglich sind.
- Ausschreibung von Personen zur Gefahrenabwehr mit dem Ziel der Aufenthaltsermittlung oder der Gewahrsamnahme (Art. 97 SDÜ).
- Ausschreibung von Zeugen oder anderen Personen, die im Rahmen eines Strafverfahrens vor Gericht erscheinen müssen, zur Mitteilung des Wohnsitzes oder des Aufenthalts (Art. 98 SDÜ).
- Ausschreibung zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle (Art. 99 SDÜ).

Die Ausschreibung im SIS verpflichtet die übrigen Vertragsstaaten grundsätzlich, die erbetenen Handlungen vorzunehmen. Falls ein Vertragsstaat jedoch eine Ausschreibung für unvereinbar mit dem nationalen Recht hält, internationalen Verpflichtungen oder wesentlichen nationalen Interessen hält, kann sie die Ausschreibung im SIS so kennzeichnen, dass die erwünschte Massnahme auf ihrem Territorium nicht vollzogen wird¹⁰.

Nebst den Personendaten können gemäss Art. 100 SDÜ die folgenden, gestohlenen, unterschlagenen oder sonst abhanden gekommenen Sachen im SIS ausgeschrieben werden:

- Kraftfahrzeuge über 50ccm, Wasserfahrzeuge und Luftfahrzeuge (lit. a).
- Anhänger mit einem Leergewicht von über 750 kg, Wohnwagen, industrielle Ausrüstungen, Aussenbordmotoren und Container (lit. b).
- Feuerwaffen (lit. c).
- amtliche Blankodokumente (lit. d).
- Identitätsdokumente wie z.B. Pässe, Identitätskarten, Führerscheine, Aufenthaltstitel und Reisedokumente (lit. e).
- Führerausweise und Kontrollschilder (lit. f).
- Banknoten (lit. g).
- Wertpapiere und Zahlungsmittel wie Checks, Kreditkarten, Obligationen, Aktien und Anteilspapiere (lit. h)¹¹.

Die Aufnahme von Sachdaten in das SIS setzt voraus, dass die fraglichen Sachen entweder zur Sicherstellung oder aber zur Beweissicherung im Strafverfahren gesucht werden.

ii. SIS II

Derzeit laufen die Vorbereitungen, eine zweite Version des Schengener Informationssystems (SIS II) einzuführen. Dieses soll einer grösseren Anzahl von Institutionen wie zum Beispiel Justizbehörden, Europol oder Sicherheitsdiensten zugänglich sein. Hinsichtlich der gespei-

¹⁰ Harings, S. 83.

¹¹ Baldus, S. 51 f.

cherten Daten soll das SIS künftig mitunter auch biometrische Daten wie digitale Gesichtsbilder und Fingerabdrücke enthalten. Dazu kommen das Visa-Informationssystem (VIS) und die Datenbank der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern (EURODAC), welche ebenfalls integriert werden sollen. Ausserdem soll das neue System es ermöglichen, verschiedene Einträge miteinander zu verknüpfen, also z.B. die Ausschreibung über ein gestohlenen Auto mit der Ausschreibung über eine per Haftbefehl gesuchte Person¹². Die im SIS II gespeicherten Informationen sollen zudem auf einem tragbaren Gerät von Polizei- und Zollbehörden gelesen werden können, wenn diese eine Personenkontrolle respektive Passkontrolle durchführen.

Die EU will das SIS II gleichzeitig mit der Erweiterung des Schengen-Raumes auf die neuen EU-Mitgliedstaaten einführen. Gemäss Beschluss der EU sollen die gemeinsamen Grenzen zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedstaaten auf den 31. Dezember 2007 aufgehoben und damit auch das SIS II in Betrieb genommen werden. Da derzeit jedoch noch erhebliche technische Probleme bei der Erneuerung des Informationssystems bestehen, dürfte diese gemäss gegenwärtigen Schätzungen frühestens im Juni 2008 effektiv funktionieren¹³.

3. Der Maastrichter Vertrag

Am 7. Februar 1992 unterzeichneten die zwölf Mitgliedstaaten der damaligen EG den Vertrag von Maastricht, welcher auf den 1. November 1993 in Kraft gesetzt wurde. Inhaltlich wurden gemeinsame Interessen in den Bereichen Asyl, Einwanderung, Kontrolle an den Aussengrenzen der Union, Drogen, internationaler Betrug, Zivil- und Strafrecht, Zusammenarbeit im Zollwesen und der polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus festgelegt¹⁴.

Gemeinsame Regelungen wurden jedoch – abgesehen von der Visapolitik – mit dem Vertrag von Maastricht nicht geschaffen. Basierend auf dem Vertrag hätten dem Europäischen Rat grundsätzlich die Mittel der Festlegung gemeinsamer Standpunkte, die Annahme gemeinsamer Massnahmen sowie die Ausarbeitung von Übereinkommen zur Verfügung gestanden. Diese wurden jedoch kaum genutzt und die Mitgliedstaaten griffen stattdessen auf unverbindlichere Instrumente wie Empfehlungen, Schlussfolgerungen und Entschliessungen zurück¹⁵.

¹² Coelho, S. 1.

¹³ NZZ vom 5. Dezember 2006.

¹⁴ Wojcik, S. 2.

¹⁵ Schwarz, S. 3.

4. Der Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam wurde von den EU-Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 1997 verabschiedet und am 2. Oktober 1997 unterzeichnet. Er trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Der Vertrag von Amsterdam verändert und ergänzt den Vertrag von Maastricht, löst diesen aber nicht ab. Zu den wesentlichsten Neuerungen zählte die Übernahme des Schengen-Besitzstandes in das Gemeinschaftsrecht sowie die verbindliche Regelung der Tätigkeit des Europäischen Polizeiamtes (Europol). Der damals neu geschaffene Titel VI des EU-Vertrages umfasst heutzutage ausschliesslich Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

a. Justizielle Zusammenarbeit

Im Vertrag von Amsterdam wurden zur Entwicklung der justiziellen Zusammenarbeit Ziele festgelegt, ohne jedoch genaue Zeitvorgaben zu deren Umsetzung zu machen. Bei diesen Zielen handelte es sich um die Folgenden:

- Bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen soll die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien, den Justizbehörden und anderen zuständigen Stellen erleichtert und beschleunigt werden.
- Erleichterung der Auslieferung von Straftätern zwischen den Mitgliedstaaten
- Vereinheitlichung der Rechtshilferegulungen der einzelnen Mitgliedstaaten, soweit dies erforderlich ist.
- Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten
- Schaffung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen sowie die Schaffung einheitlicher Strafmasse in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und Drogenhandel

Zwischenzeitlich haben diverse Rahmenbeschlüsse und Zusatzübereinkommen die justizielle Zusammenarbeit konkretisiert. So regelt der Rahmenbeschluss 2005/24/JI die Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten verhängten Geldstrafen und Geldbussen, das Übereinkommen 98/C216/01 die Anerkennung des Entzugs des Führerscheins oder der Rahmenbeschluss 2002/584/JI, welcher durch die Schaffung des Europäischen Haftbefehls die Auslieferung von Straftätern erleichtert. Weitere Rahmenbeschlüsse haben die Tatbestandsmerkmale und Strafandrohungen in den Bereichen Drogenhandel (2004/757/JI), Geldfälschung (2003/383/JI), Menschenhandel (2002/629/JI) und Kinderpornographie (2004/68/JI) vereinheitlicht.

b. Polizeiliche Zusammenarbeit

Nebst der Übernahme des Schengen-Besitzstandes konzentrierte sich der Vertrag von Amsterdam auf die folgende, nicht abschliessende Aufzählung gemeinsamer Aktionen:

- Operationelle Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen, den Zollbehörden und anderen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden in den Bereichen Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung strafbarer Handlungen.
- Erhebung, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen. Dies erstreckt sich auch auf Informationen über zweifelhafte Finanztransaktionen.
- Zusammenarbeit in den Bereichen Aus- und Fortbildung, Austausch von Verbindungsbeamten, Abordnungen, Einsatz von Ausrüstungsgegenständen und kriminaltechnische Forschung.
- Gemeinsame Bewertung spezieller Ermittlungstechniken für die Aufdeckung schwerwiegender Formen des organisierten Verbrechens.

Wesentlich erleichtert wurde die operative Zusammenarbeit jedoch erst durch das im Jahr 2005 in Kraft getretene Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dieses regelt mitunter die Übergabe gestohlener Gegenstände, die Überstellung von Personen, die Zeugeneinvernahme in anderen Mitgliedstaaten per Videoschaltung, die Telefonüberwachung und die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen.

c. Das Europäische Polizeiamt (Europol)

Europol – mit Sitz in Den Haag NL – ist in erster Linie eine zentrale Polizeidienststelle, welche die Mitgliedstaaten durch den Vergleich, die Analyse und Weiterleitung von Informationen unterstützt. Dies betrifft die Strafverfolgungsaktivitäten der Mitgliedstaaten insbesondere in folgenden Bereichen:

- Drogenhandel
- Schleuserkriminalität
- Terrorismus
- Kraftfahrzeugverschiebungen
- Menschenhandel einschliesslich Kinderpornographie
- Fälschung von Bargeld (Euro-Bargeldfälschung) und anderer Zahlungsmittel
- Geldwäscherei

Weiter ist Europol zuständig für die grenzüberschreitende Koordination zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten (hauptsächlich nationale Polizeikräfte, Einwanderungs- und Zollbehörden). Grundlage hierfür bildet eine umfangreiche Computerdatenbank (TECS). Gestützt darauf erfolgt die Unterstützung der Mitgliedstaaten durch:

- die Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Verbindungsbeamten von Europol nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts. Diese Verbindungsbeamten werden von den Mitgliedstaaten als Vertreter der nationalen Strafverfolgungsbehörden zu Europol entsandt.

- die Bereitstellung von operativen Analysen zur Unterstützung von Einsätzen der Mitgliedstaaten.
- Erstellung von strategischen Berichten (z. B. Bedrohungsanalysen) und Kriminalitätsstatistiken auf der Grundlage von Informationen und Intelligence aus den Mitgliedstaaten, von Europol oder aus anderen Quellen.
- die Bereitstellung von Expertenwissen und technischer Unterstützung bei Ermittlungen und operativen Einsätzen innerhalb der EU unter der fachlichen und rechtlichen Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten.

5. Die Stellung der Schweiz

Im Rahmen der TREVI-Gruppe konnte sich die Schweiz auch als Drittstaat an der informellen Zusammenarbeit beteiligen. Der Maastrichter Vertrag bedeutete jedoch das Ende der bisherigen TREVI-Kooperation und die Schweiz sah sich gezwungen neue Wege der Zusammenarbeit einzuschlagen. Ab dem Jahr 1995 wurden deshalb mit den Nachbarstaaten Verhandlungen aufgenommen, um die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, einschliesslich der Rückübernahme, zu konsolidieren und auszubauen¹⁶. So wurden am 1. September 2000 die Polizeiverträge mit Frankreich und Italien, am 1. Juli 2001 die Polizeiverträge mit Österreich und Liechtenstein sowie am 1. März 2002 der Polizeivertrag mit Deutschland in Kraft gesetzt. Das bemerkenswerte an den Polizeiverträgen mit Deutschland, Österreich und Liechtenstein ist dabei, dass bei diesen Verträgen Lösungen erarbeitet wurden, welche über die Möglichkeiten des Schengenvertrages hinausgehen.

¹⁶ BBl 2000 Nr. 8; 867.

III. Internationale Rechtshilfe in Strafsachen unter dem Aspekt der polizeilichen Zusammenarbeit

1. Rechtshilfegesetz (IRSG)

Das IRSG befasst sich schwergewichtig mit der Auslieferung strafrechtlich verfolgter oder verurteilter Personen, der Rechtshilfe zur Unterstützung eines Strafverfahrens im Ausland, der stellvertretenden Verfolgung und Ahndung strafbarer Handlungen sowie der Vollstreckung ausländischer Strafentscheide (Art. 1 IRSG). Es wird also primär die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erfasst.

Die polizeiliche Zusammenarbeit wird nur am Rande in Art. 75a IRSG geregelt. Demnach können die obersten Polizeistellen des Bundes und der Kantone Ersuchen nach Artikel 63 in eigenem Namen stellen und solchen Ersuchen ausländischer Behörden entsprechen. Diese Zusammenarbeit erfasst jedoch nur jene Massnahmen, die ohne Anwendung von prozessualen Zwangsmassnahmen vorgenommen werden können¹⁷. Dazu gehören mitunter

- die polizeiliche Befragung von Verfahrensbeteiligten.
- die Bekanntgabe von freiwillig erhaltenen Bankauskünften.
- die Observation von Personen. Darunter ist die stellvertretende Observation und nicht etwa die grenzüberschreitende Observation zu verstehen.
- die Rückgabe von Vermögenswerten ohne Anwendung prozessualer Zwangsmittel.

Was als Zwangsmassnahme zu betrachten und entsprechend von der polizeilichen Zusammenarbeit gemäss IRSG ausgenommen ist, orientiert sich an der jeweiligen kantonalen Strafprozessordnung. Im Thurgau sind die Zwangsmittel unter §§ 105 ff. StPO geregelt. Insbesondere fallen die Untersuchungs- und Sicherheitshaft, die Beschlagnahme, die Überwachung (Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs wie auch die verdeckte Ermittlung) sowie die Durchsuchung von Sachen und Personen (Hausdurchsuchungen, Bankeneditionen, Blutproben, Erfassung des DNA-Profiles) unter den Titel der Zwangsmassnahmen.

Der Verkehr der örtlich zuständigen Polizeibehörden mit dem Ausland erfolgt durch Vermittlung des Nationalen Zentralbüros Interpol in Bern. In dringenden Fällen, in Fällen mit geringer Bedeutung, in Fällen von Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften oder im grenznachbarlichen Verkehr dürfen Ausnahmen gemacht werden (Art. 35 IRSV).

Eine weitere Form der polizeilichen Zusammenarbeit besteht gestützt auf Art. 67a IRSG, wonach eine Strafverfolgungsbehörde Beweismittel, die sie für ihre eigene Strafuntersuchung

¹⁷ Frey / Bundesamt für Polizeiwesen, S. 4.

erhoben hat, unaufgefordert an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde übermitteln kann, wenn diese Übermittlung aus ihrer Sicht geeignet ist, ein Strafverfahren einzuleiten oder eine hängige Strafuntersuchung zu erleichtern. Diese Variante dürfte immer dann zum Zuge kommen, wenn sich der Täter im Ausland befindet und für die Schweizerischen Strafverfolgungsbehörden nicht ohne weiteres greifbar ist oder aber der Täter die Tat vom Ausland her begangen hat, der Erfolg jedoch in mehreren Ländern – und auch in der Schweiz – eingetreten ist. Als Strafverfolgungsbehörde i.S.v. Art. 67a IRSG haben auch die Polizeiorgane zu gelten. Im Entwurf der eidgenössischen Strafprozessordnung wird die Polizei denn auch explizit unter dem Titel Strafverfolgungsbehörden aufgelistet (Art. 12 lit. a eidg. StPO).

2. Das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (EuER)

Das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen wurde am 20. April 1959 in Strassburg abgeschlossen und darf nicht verwechselt werden mit dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, welches im Jahr 2005 in Kraft trat.

Die Vertragsparteien verpflichten sich, einander so weit als möglich bei all jenen strafbaren Handlungen Rechtshilfe zu leisten, zu deren Verfolgung die ersuchenden Justizbehörden zum Zeitpunkt des Rechtshilfeersuchens zuständig sind (Art. 1 Abs. 1 EuER). Hiervon ausgenommen sind insbesondere Ersuchen um die Verhaftung von Personen (Art. 1 Abs. 2 EuER). Vom EuER erfasst werden effektiv nur Durchsuchungen und Beschlagnahmen¹⁸, beides also Handlungen mit Zwangsmassnahmecharakter, deren Anordnung den Justiz- resp. den Untersuchungsbehörden vorbehalten sind. Wann immer rechtshilfeweise um die Vornahme von Zwangsmassnahmen ersucht wird, wird seitens der Schweiz verlangt, dass die dem Rechtshilfeersuchen zugrunde liegende strafbare Handlung sowohl nach dem Recht des ersuchenden Staates als auch nach dem Recht der Schweiz strafbar sein muss (Zusatzklärung der Schweiz zu Art. 5 EuER).

Als Justizbehörden im Sinne des EuER gelten gemäss Zusatzklärung der Schweiz zum EuER die Gerichte, das Bundesamt für Justiz, die Bundesanwaltschaft sowie die nach kantonalem oder eidgenössischem Recht mit der Strafuntersuchung betrauten, zur Ausstellung von Strafbefehlen ermächtigten oder Entscheide in strafrechtlichen Angelegenheiten fällenden Behörden.

Eine direkte grenzüberschreitende Rechtshilfe zwischen den Polizeibehörden der Schweiz und Deutschlands war alleine gestützt auf den EuER nicht möglich. Erst durch Abschluss des Ver-

¹⁸ Frey, Skript CCFW, S. 2.

trags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Ergänzung des EuER und die Erleichterung seiner Anwendung vom 13. November 1969 wurde eine rudimentäre Basis hierfür geschaffen. Art. IX dieses Vertrages regelte erstmals den polizeilichen Rechtshilfeverkehr. Dieser war in strafrechtlichen Angelegenheiten, mit denen die Polizei befasst war in folgenden Fällen erlaubt:

- wenn nur Auskünfte erforderlich sind.
- wenn nur Einvernahmen durch die Polizei erforderlich sind.
- wenn nur Fahndungsmassnahmen erforderlich sind¹⁹.

Grundsätzlich hatte dieser polizeiliche Rechtshilfeverkehr zwischen dem Bundeskriminalamt und dem Schweizerischen Zentralpolizeibüro zu geschehen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass gerade in Grenzregionen auch auf Polizeiebene – in Analogie zur Bestimmung dieses Vertrages, wonach die Justizbehörden beider Länder unmittelbar miteinander verkehren können (Art. VIII Abs. 1 des Vertrages) – direkt zwischen den einzelnen Polizeibehörden kommuniziert wurde.

a. 1. Zusatzprotokoll zum EuER (1. ZP-EuER)

Mit Datum vom 14. März 1978 wurde ein 1. Zusatzprotokoll zum EuER verabschiedet. Darin wird den Vertragsstaaten vorab untersagt, bei fiskalischen Delikten die Rechtshilfe zu verweigern²⁰. Das Recht auf Verweigerung der Rechtshilfe darf nicht alleine aus dem Grund abgelehnt werden, dass das Ersuchen eine strafbare Handlung betrifft, welche die ersuchte Vertragspartei als eine fiskalisch strafbare Handlung – nach schweizerischer Terminologie eine strafbare Handlungen im Bereich des Steuerrechts – ansieht (Art. 1 1.ZP-EuER).

Die Schweiz hat die Bewilligung der Rechtshilfe in Bezug auf Durchsuchung und Beschlagnahme an die Bedingung der beidseitigen Strafbarkeit des Grundtatbestandes geknüpft. Art. 2 1.ZP-EuER legt nun fest, dass diese beidseitige Strafbarkeit in Bezug auf fiskalische Delikte erfüllt ist, wenn die Handlung nach dem Recht des ersuchenden Staates strafbar ist und einer strafbaren Handlung derselben Art nach dem Recht der ersuchten Vertragspartei entspricht.

Dieses in Bezug auf die polizeiliche Zusammenarbeit ohnehin irrelevante Zusatzprotokoll wurde von der Schweiz nie ratifiziert. Ein Grund hierfür liegt darin, dass die Vertragsstaaten durch Art. 2 1.ZP-EuER die Möglichkeit erhielten, bereits bei Bagatelldelikten umfangreiche Bankkonditionen und die Beschlagnahme von Bankguthaben zu verlangen, wodurch das Bankgeheimnis zweifelsohne verwässert würde.

¹⁹ Schomburg/Lagodny/Gless/Hacker, S.630.

²⁰ Schomburg/Lagodny/Gless/Hacker, S.539 N 4.

b. 2. Zusatzprotokoll zum EuER (2. ZP-EuER)

Das 2. Zusatzprotokoll zu EuER wurde von der Schweiz – im Gegensatz zum 1. Zusatzprotokoll – auf den 1. Februar 2005 in Kraft gesetzt. Bis heute wurde dieser Zusatzvertrag jedoch erst von 13 Staaten ratifiziert. Insbesondere haben sämtliche Nachbarländer der Schweiz bisher auf eine Ratifizierung verzichtet, wobei Italien, Österreich und Liechtenstein den Vertrag noch nicht einmal unterzeichnet haben. Vor diesem Hintergrund muss die Bedeutung des 2. Zusatzprotokolls zum EuER zum heutigen Zeitpunkt als gering bezeichnet werden.

In materieller Hinsicht sieht das 2.ZP-EuER vor allem im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit einige wesentliche Neuerungen vor:

- grenzüberschreitende Einvernahmen von Zeugen oder Sachverständigen per Video- oder Telefonkonferenz (Art. 9 / Art. 10).
- Rückgabe von beschlagnahmten Gegenständen und Vermögenswerten (Art. 12).
- grenzüberschreitende Observationen (Art. 16).
- Kontrollierte Lieferungen (Art. 18).
- Verdeckte Ermittlungen (Art. 19).
- gemeinsame Ermittlungsgruppen (Art. 20)²¹.

Der Austausch sämtlicher Rechtshilfeersuchen sowie aller ohne Ersuchen übermittelten Informationen erfolgt grundsätzlich zwischen den Justizministerien der Vertragsstaaten, wobei auch die direkte Zustellung unter den jeweils zuständigen Justizbehörden der Vertragsstaaten zulässig ist (Art. 4 Abs. 1 2.ZP-EuER). Der Begriff der Justizbehörden deckt sich in Bezug auf die Schweiz mit demjenigen des EuER, ergänzt durch die eidgenössischen Untersuchungsrichter. Ersuchen betreffend die kontrollierte Lieferung sowie die verdeckte Ermittlung können auch unmittelbar von den zuständigen Behörden der ersuchenden Vertragspartei den zuständigen Behörden der ersuchten Vertragspartei übermittelt werden (Art. 4 Abs. 4 2.ZP-EuER). Dies bedeutet, dass diesbezügliche Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland direkt an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantone gerichtet werden können.

In Bezug auf die internationale polizeiliche Zusammenarbeit hat das 2. Zusatzprotokoll zum EuER somit eine Erweiterung der ermittlungstechnischen Möglichkeiten zur Folge. Sämtliche Massnahmen müssen jedoch durch die zuständigen Staatsanwaltschaften und Bezirksamter genehmigt und mittels Rechtshilfeersuchen an die zuständige ausländische Justizbehörde legitimiert werden.

²¹ Frey, Skript CCFW, S. 2.

3. Übereinkommen über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (GwUe)

Das GwUe wurde von der Schweiz auf den 1. September 2003 und von Deutschland auf den 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt. Auch die übrigen Nachbarländer der Schweiz haben dieses Abkommen ratifiziert. Das GwUe verfolgt das Ziel, Erträge und Tatwerkzeuge aus Straftaten grenzüberschreitend abzuschöpfen²². Es bezieht sich auf sämtliche Straftaten. Als Ertrag im Sinne des Übereinkommens gilt jeder wirtschaftliche Vorteil, der aus der kriminellen Tätigkeit stammt²³. Es fallen demnach sowohl Vermögenswerte wie auch Sachen in Betracht. Ob auch vom Täter auf Dritte übertragene Gegenstände miteinbezogen werden können, orientiert sich an Art. 69 f. StGB.

Art. 4 Abs. 2 GwUe verpflichtet die Vertragsparteien, Massnahmen zu treffen, welche mitunter die Ermittlung aus strafbaren Handlungen stammender Erträge erleichtert. Explizit wird die Anordnung der Überwachung von Bankkonten, die Observation, die Überwachung des Fernmeldeverkehrs, der Zugriff auf Datenverarbeitungssysteme sowie die Möglichkeit der Edition bestimmter Unterlagen genannt. In der Schweiz sind diese Ermittlungs- und Untersuchungsmassnahmen im BÜPF, im BankG und weitgehend in den kantonalen Strafprozessordnungen und Polizeigesetzen verankert.

Rechtshilfeersuchen müssen grundsätzlich über die jeweiligen Zentralbehörden der Vertragsstaaten erfolgen (Art. 24 Abs. 1 GwUe). In der Schweiz ist dies das Bundesamt für Justiz. Nur in dringenden Fällen dürfen sich die Justizbehörden respektive die Staatsanwaltschaften direkt an die zuständige Staatsanwaltschaft des anderen Vertragsstaates wenden. Auch in diesem Fall muss jedoch eine Abschrift des Ersuchens auf dem offiziellen Weg nachgesandt werden (Art. 24 Abs. 2 GwUe). Ob diese bürokratischen Hürden und die damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen einer effizienten Strafverfolgung dienlich sind, ist zu bezweifeln, ist der Faktor Zeit in der heutigen Mobilitätsgesellschaft ein entscheidendes Element.

Da die Anordnung von Beschlagnahme und Einziehung gemäss den schweizerischen Strafprozessordnungen den Strafuntersuchungsbehörden vorbehalten ist, hat das GwUe nur am Rande Bedeutung für die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit. Am Rande deshalb, weil der Wortlaut von Art. 8 GwUe nicht ausschliesst, dass die gegenseitige Unterstützung zu Ermittlungszwecken auch zugunsten von Polizeibehörden durchgeführt werden kann, soweit keine Zwangsmassnahmen notwendig sind²⁴.

²² Schomburg/Lagodny/Gless/Hacker, S.740 N 1.

²³ Schomburg/Lagodny/Gless/Hacker, S.745 N 3.

²⁴ Schomburg/Lagodny/Gless/Hacker, S.755 N 6.

IV. Der Schweizerisch-Deutsche Polizeivertrag

1. Entstehung des Polizeivertrages

Als Nichtmitglied der EU war die Schweiz nach dem Abschluss des Vertrages von Maastricht von der Entwicklung der europäischen polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ausgeschlossen. Aus diesem Grund wurden bilaterale Lösungen mit sämtlichen Nachbarländern angestrebt.

Eingeleitet wurden die Vertragsverhandlungen mit Deutschland mit einer gemeinsamen Erklärung beider Länder vom 27. November 1995, mit welcher eine besondere Partnerschaft auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit vereinbart wurde. Im Interesse einer effizienteren Verbrechensbekämpfung und -verhütung sowie um grenzüberschreitende Grossereignisse optimal bewältigen zu können, sollten ein kooperatives Sicherheitssystem an der gemeinsamen Grenze, die Stationierung polizeilicher Verbindungsleute und die Möglichkeit weiterer polizeilicher Zusammenarbeit abgeklärt werden²⁵.

Eine gemischte Expertengruppe erarbeitete daraufhin zunächst ein sogenanntes Memorandum of Understanding (MoU), welches am 11. Dezember 1997 von beiden Staaten unterzeichnet wurde²⁶. Darin wurden die folgenden Zielsetzungen für einen künftigen Staatsvertrag formuliert:

- Gewährleistung einer einheitlichen Lageanalyse und Einsatzplanung.
- Erweiterung der Kommunikationsstrukturen und -wege.
- Verbesserung des Informationsaustausches.
- Verstärkung der Kooperation bei Einsätzen und Ermittlungen sowie bei der Verhütung von Straftaten.
- eine kooperative Grenzkontrollpraxis.
- gemeinsame Bestrebungen zur erleichterten Rückführung von Drittausländern.
- Erarbeitung einer Zusammenarbeit bei der Aus- und Weiterbildung.

Grundlage für die Vertragsgestaltung bildete der Schengener Vertragstext. Als weitere Grundsätze wurden formuliert, dass die Kriminalitätsbekämpfung und die Gefahrenabwehr im Rahmen des jeweiligen nationalen Rechts zu erfolgen hat, ausgenommen der Staatsvertrag stellt für ein bestimmtes Gebiet besondere Regeln auf. Ausserdem sollte der Interpolverkehr nicht tangiert werden und die polizeiliche Kooperation überall dort greifen, wo die Zusammenarbeit nicht den Justizbehörden vorbehalten ist²⁷. Damit ist insbesondere die Anordnung von Zwangsmassnahmen auf der Basis der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen gemeint.

²⁵ Huber Peter, in: Mohler, Kapitel 2, S.1.

²⁶ BBl 2000 Nr. 8; 868.

²⁷ Huber Peter, in: Mohler, Kapitel 2, S.2.

Der Schweizerisch-Deutsche Polizeivertrag wurde am 27. April 1999 in Bern von beiden Seiten unterzeichnet und auf den 1. März 2002 in Kraft gesetzt²⁸. Es versteht sich von selbst, dass gerade in einer zusammengewachsenen Grenzstadt wie Kreuzlingen und Konstanz bereits vor diesem Zeitpunkt sowohl auf polizeilicher wie auch auf justizieller Ebene informell und mit pragmatischen Lösungsansätzen zusammengearbeitet wurde. Durch den Polizeivertrag wurde nun jedoch eine klare rechtliche Grundlage für diese Zusammenarbeit von Polizei und Grenzpolizei geschaffen.

2. Allgemeine Formen der Zusammenarbeit

a. Gefahrenabwehr / Gefahr in Verzug

i. Polizeiliche Hilfe bei Gefahr in Verzug

Ganz allgemein bedeutet der Begriff der Gefahrenabwehr die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Konkret geht es um den Schutz von Rechtsgütern und denjenigen der Rechtsordnung²⁹. In diesem Sinne ist auch die Gefahrenabwehr gemäss Art. 3 des Polizeivertrages zu verstehen, erweitert jedoch durch die Aufgabe der Verhütung künftiger Straftaten³⁰.

ii. Polizeiliche Hilfe bei Gefahr in Verzug

Gefahrenabwehr darf nicht mit der polizeilichen Hilfe bei Gefahr in Verzug i.S.v. Art. 4 Abs. 2 des Polizeivertrages verwechselt werden. Letzteres ist anwendbar bei der Hilfe zur Bekämpfung von Straftaten, was keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraussetzt. Das Konstrukt der Gefahr in Verzug erlaubt es den Polizeibehörden, Ersuchen um Massnahmen direkt und ohne vorherigen Einbezug der Justizbehörden aneinander zu richten (Art. 10 Abs. 1 Polizeivertrag). Von Gefahr in Verzug ist immer dann auszugehen,

- wenn die Übermittlung eines Rechtshilfeersuchens auf dem Weg über die Justizbehörden zu lange dauert und
- dadurch der Erfolg der beabsichtigten Massnahme gefährdet wird.

Es wird also eine hohe Dringlichkeit gefordert. Davon darf jedoch nicht leichthin ausgegangen werden. Vielmehr muss die Dringlichkeit so akut sein, dass die Justizbehörden auch unter Verwendung der modernen Kommunikationsmittel (Fax/E-Mail/Telefon) nicht rechtzeitig benachrichtigt werden und einen Entscheid fällen können. Da in der Schweiz auch die Untersuchungsbehörden einen Pikettdienst unterhalten, muss verlangt werden, dass der Untersuchungsrichter respektive der Staatsanwalt in jedem Fall vorgängig orientiert wird, bevor die

²⁸ BBl 2000 Nr. 8; 869.

²⁹ Schipper, S. 21 f..

³⁰ BBl 2000 Nr. 8; 871.

Polizei eine Massnahme gestützt auf Art. 10 Abs. 1 Polizeivertrag einleitet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die polizeiliche Hilfe bei „Gefahr in Verzug“ nicht zur Anwendung gelangt, kennen doch die zuständigen deutschen Justizorgane – im Regelfall die Staatsanwaltschaft – die Pikettorganisation der Schweiz nicht. Entsprechend kann der vorgängig informierte Untersuchungsrichter in der Schweiz in der Nacht respektive nach Feierabend sowie an den Wochenenden mit seinem Rechtshilfeersuchen die deutschen Justizorgane regelmässig nicht erreichen.

Der Polizeivertrag erlaubt es den Polizeibehörden grundsätzlich, bei Gefahr in Verzug die folgenden Massnahmebegehren direkt aneinander zu richten:

- Ersuchen um Spuren- und Beweissicherung
- Ersuchen um Durchführung von körperlichen Untersuchungen
- Ersuchen um Durchsuchungen von Personen
- Ersuchen um Hausdurchsuchungen
- Ersuchen um die Beschlagnahme von Beweisunterlagen

Nun gilt jedoch zu beachten, dass gemäss schweizerischem Recht Zwangsmassnahmen zwingend vom Untersuchungsrichter/Staatsanwalt anzuordnen sind. Eine Hausdurchsuchung wird entsprechend nie durchgeführt werden dürfen, ohne dass ein rechtsgültiger Hausdurchsuchungsbefehl der schweizerischen Untersuchungsbehörde vorliegt. Diese sind Hausdurchsuchungen in der Regel planbar. Wird dies nicht beachtet, unterliegen sämtliche an der Hausdurchsuchung gesicherten Beweismittel einem Beweisverwertungsverbot. Demgegenüber ist ein Ersuchen um Beschlagnahme nicht von Vorneherein ausgeschlossen, erlaubt doch § 119 StPO TG der Polizei, bei Gefahr in Verzug Gegenstände vorläufig in Verwahrung zu nehmen. Die Verfügung des Untersuchungsrichters ist jedoch nachträglich unverzüglich einzuholen.

Sämtlichen Massnahmen, welche gestützt auf Art. 10 Abs. 1 Polizeivertrag direkt zwischen den Polizeibehörden beider Staaten eingeleitet wurden, ist gemeinsam, dass die Ergebnisse der Massnahme nur auf der Basis eines förmlichen Rechtshilfeersuchens der zuständigen Justizbehörden an den ersuchenden Staat übermittelt werden dürfen (Art. 10 Abs. 3 Polizeivertrag).

iii. Direkter polizeilicher Informationsaustausch

Ohne Einbezug der Justizbehörden dürfen die Polizeiorgane beider Staaten gemäss Art. 4 Abs. 4 Polizeivertrag i.V.m. Art. 75a Abs. 1 IRSG die folgenden Informationen austauschen und Ermittlungen tätigen:

- Halterfeststellungen und Fahrerermittlungen bei Strassen-, Wasser- und Luftfahrzeugen
- Anfragen nach Führerscheinen, Schifffahrtspatenten und vergleichbaren Berechtigungen

- Aufenthalts- und Wohnsitzfeststellungen, Aufenthaltsberechtigungen
- Feststellung von Telefonanschlussinhabern
- Identitätsfeststellungen
- Informationen über die Herkunft von Sachen, bspw. Waffen, Kraftfahrzeuge, Wasserfahrzeuge (Verkehrswegbefragungen)
- Abstimmung und Einleitung von Fahndungsmassnahmen
- Informationen bei grenzüberschreitenden Observationen und kontrollierten Lieferungen
- Informationen bei grenzüberschreitender Nacheile
- Feststellung der Aussagebereitschaft eines Zeugen zur Vorbereitung eines justiziellen Ersuchens
- Polizeiliche Einvernahmen (ausgenommen formelle Zeugeneinvernahmen!)
- Spurenabklärungen
- Erkenntnisse aus polizeilichen Abklärungen und Unterlagen sowie aus Datensystemen (RIPOL, AUPER), Registern und sonstigen Sammlungen nach Massgabe des innerstaatlichen Rechtes

b. Personenfahndung

Unter Personenfahndung versteht man ganz allgemein die polizeiliche Suche nach Personen, die Straftaten begangen haben oder Straftaten verdächtigt werden, Personen, die vermisst werden, geisteskrank bzw. selbstmordgefährdet sind, als Zeugen vor Gericht erscheinen sollen oder aus anderen Gründen gesucht werden. Der Polizeivertrag unterscheidet zwischen der Fahndung nach Personen zur Festnahme, mit dem Ziel der späteren Auslieferung an den ersuchenden Staat sowie sonstigen Personenfahndungen.

i. Personenfahndung zwecks Auslieferung

Vorweg gilt darauf hinzuweisen, dass eine Auslieferung nur gestützt auf ein formelles Auslieferungsgesuchen der Justizbehörden erfolgen kann. Art. 5 Polizeivertrag ermöglicht den Polizeibehörden jedoch, die relevanten Fahndungsdaten bereits vor Einreichung des Auslieferungsgesuchens an die Justizbehörde in Deutschland zu übermitteln. Dadurch kann die Ausschreibung der gesuchten Personen ohne bürokratische Verzögerung erfolgen, was den Fahndungserfolg gerade bei zeitlicher Dringlichkeit ungemein erhöht. Dies bedeutet nun jedoch nicht, dass die Polizeibehörden von sich aus Personen zur Festnahme und späteren Auslieferung im Nachbarstaat ausschreiben können. Der Auftrag zu dieser Ausschreibung muss nach wie vor von der zuständigen schweizerischen Strafverfolgungsbehörde kommen.

Zuständig für die Übermittlung derartiger Ausschreibungsbegehren ist das Bundesamt für Polizeiwesen. Nebst den relevanten Daten der ausgeschriebenen Personen (Art. 5 Abs. 3 Polizeivertrag), muss das Ersuchen zwingend die folgenden Angaben enthalten:

- Bezeichnung der um die Festnahme ersuchenden Behörde (Abs. 4 lit. a)
- Beilage eines Haftbefehls, eines rechtskräftigen Urteils oder einer Urkunde mit gleicher Wirkung (Abs. 4 lit. b)
- Bezeichnung der strafbaren Handlung und deren rechtliche Würdigung (Abs. 4 lit. c)
- Sachverhaltsdarstellung unter genauer Angabe von Zeit und Ort der strafbaren Handlung sowie der Art der Täterschaft (Abs. 4 lit. d)
- Würdigung der Folgen der Straftat, soweit dies möglich ist (Abs. 4 lit. e).

Jedes Ersuchen um Ausschreibung zur Festnahme und anschliessenden Auslieferung setzt voraus, dass es sich überhaupt um eine auslieferungsfähige Straftat handelt. Diese Prüfung muss vor Übermittlung des Ersuchens von den schweizerischen Behörden vorgenommen werden, was dem Vorgehen gemäss dem SIS entspricht. Bei Ersuchen aus Deutschland, nimmt die Schweiz demgegenüber diese Prüfung selbst vor³¹. Ergibt die Überprüfung, dass dem Ersuchen nicht stattgegeben werden kann, so werden den Behörden des anderen Vertragsstaates die Gründe hierfür schriftlich mitgeteilt (Art. 5 Abs. 4 Polizeivertrag). In solchen Fällen wird das Ersuchen wie ein Ersuchen um Aufenthaltsermittlung behandelt (Art. 5 Abs. 6 Polizeivertrag). Gemäss Art. 35 IRSG resp. Art. 2 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens³² handelt es sich um eine auslieferungsfähige Straftat,

- wenn die gesetzliche Höchststrafe der begangenen Straftat nach dem Recht beider Staaten im Minimum ein Jahr Freiheitsstrafe oder mehr beträgt (Abs. 1 lit. a) und
- die Straftat nicht der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterliegt (Abs. 1 lit. b).

ii. Sonstige Personenfahndungen

Art. 6 des Polizeivertrages orientiert sich eng an den Artikeln 97-99 SDÜ. Demnach können zwischen dem Bundeskriminalamt (D) und dem Bundesamt für Polizei folgende Ausschreibungen übermittelt werden:

- Aufenthaltsermittlung von Vermissten und deren Ingewahrsamnahme. Bei den vermissten Personen kann es sich um volljährige oder minderjährige Personen handeln. Ebenso werden hiervon Personen erfasst, die im Interesse ihres eigenen Schutzes oder zur Gefahrenabwehr in Gewahrsam genommen oder – auf Anordnung der zuständigen Behörden – zwangsweise untergebracht werden müssen. Die Ingewahrsamnahme dieser Personen erfolgt jedoch nur, wenn hierfür nach innerstaatlichem Recht die Voraussetzungen ebenfalls erfüllt sind (Art. 6 Abs. 3).
- Aufenthaltsermittlung von Personen zum Zwecke der Strafverfolgung und Strafvollstreckung. Durch die Formulierung „zum Zwecke der Strafverfolgung“ werden auch Zeugen und andere Personen erfasst, welche im Rahmen eines Strafverfahrens vor ei-

³¹ BBl 2000 Nr. 8; 874.

³² SR 0.353.1.

ner Justizbehörde aussagen müssen. Übermittelt werden unter diesem Titel Informationen über den Wohnsitz und den Aufenthalt, damit allfällige Vorladungen und Urteile zugestellt werden können (Art. 6 Abs. 4).

- Ausschreibung zur verdeckten Registrierung. Dies ist nur zulässig, wenn sie zur Strafverfolgung i.S.v. Art. 5 des Polizeivertrages oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit dienen³³. Primär geht es um die Ermittlung des Aufenthaltsortes von Personen, die einer strafbaren Handlung verdächtigt werden, ohne dass unmittelbar Zwangsmassnahmen angeordnet werden sollen.

Eine Ausschreibung unter dem Titel der Gefahrenabwehr setzt voraus, dass konkrete Anhaltspunkte bestehen, die betroffene Person plane oder begehe in erheblichem Umfang aussergewöhnlich schwere Straftaten, oder dass auf Grund von bisher von dieser Person begangenen Straftaten davon ausgegangen werden muss, dass sie auch inskünftig aussergewöhnlich schwere Straftaten begehen wird. Als solche aussergewöhnlich schwere Straftäter gelten:

- Terroristen
- gewalttätige Extremisten
- rückfallgefährdete Sexualstraftäter
- Delinquenten des organisierten Verbrechens³⁴.

Die Erkenntnisse aus den Ausschreibungen gemäss Art. 6 des Polizeivertrages können grundsätzlich gestützt auf Art. 67a IRSG i.V.m. Art. 75a IRSG direkt zwischen dem Bundeskriminalamt und dem Bundesamt für Polizei übermittelt werden. Ausgenommen sind hiervon Ausschreibungen, welche auf Veranlassung der Justizbehörden zwecks Strafverfolgung oder Strafvollsteckung vorgenommen wurden. Insofern bedarf es eines formellen Rechtshilfeersuchens.

c. Sachfahndung

Unter den Begriff der Sachfahndung fällt die Suche nach Sachen (Gegenständen), die im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen stehen, insbesondere gestohlene Fahrzeuge, Ausweise und Kunstgegenstände sowie die Suche nach abhanden gekommenen Sachen. Gestützt auf Art. 8 des Polizeivertrages haben die Zentralstellen beider Staaten – für die Schweiz das Bundesamt für Justiz – direkten Zugriff auf die Sachfahndungsdaten des anderen Vertragsstaates. Dieser gegenseitige Online-Zugriff wurde mit Datum vom 27. Oktober 2005 realisiert. Es bedarf demnach nicht wie bei der Personenfahndung der Übermittlung einer gesonderten Ausschreibung. Die einzelnen Polizeistellen müssen die gewünschten Daten grundsätzlich via die Zentralstelle erfragen, wobei ein direkter Zugriff ermöglicht werden kann. Die Schweiz hat

³³ BBl 2000 Nr. 8; 876.

³⁴ BBl 2000 Nr. 8; 876.

diesen direkten Zugriff den Polizeikommandos der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen und Zürich ermöglicht³⁵. Das Sachfahndungssystem in Deutschland enthält die in Art. 100 SDÜ vorgesehenen Daten (vgl. S. 6 / Das SchenGENER Informationssystem).

3. Besondere Formen der Zusammenarbeit

a. Observation

i. Begriff

Unter einer Observation wird eine länger andauernde heimliche Beobachtung von Personen durch Polizeibehörden verstanden, wobei ein Kontakt zwischen der observierten Person und dem observierenden Beamten grundsätzlich nicht beabsichtigt ist³⁶. Zalunardo-Walser spricht von einer Observation i.e.S., wenn

- speziell ausgebildete und ausgerüstete Polizeikräfte
- mit dem ausdrücklichen Auftrag zur verdeckten Beobachtung von bestimmten Personen oder Objekten im Einsatz sind und
- diese durch eine speziell ausgebildete polizeiliche Kaderperson koordiniert und geführt werden³⁷.

Diese Definition ist jedoch zu eng, sind doch nebst Langzeitoperationen, bei welcher während längerer Zeit gezielte Beobachtungen und Informationen über einen Verdächtigen zusammengetragen werden, auch kurzzeitige Beobachtungen von Örtlichkeiten denkbar, die keiner speziellen Führung durch eine Kaderperson bedürfen. Die Observation ist ein rein polizeiliches Instrument und bedarf keiner richterlichen Genehmigung, solange keine technischen Geräte – ausgenommen Funk, Foto, Video oder Peilsender – zur Überwachung eingesetzt werden³⁸.

ii. Observation zur Strafverfolgung und Strafvollstreckung

Grenzüberschreitende Observationsen sind nur bei auslieferungsfähigen Straftaten und somit ab einer gesetzlich angedrohten Höchststrafe von mindestens 1 Jahr möglich. Massgebend ist das Recht des ersuchten Staates, weshalb die observierende schweizerische Polizeibehörde jeweils zunächst die Strafandrohung gemäss deutschem Recht überprüfen muss, bevor sie überhaupt die grenzüberschreitende Observation eines Täters in Betracht zieht³⁹. Gemäss Art.

³⁵ Bold, S. 2.

³⁶ BBI 2000 Nr. 8; 880.

³⁷ Zalunardo-Walser, S. 48.

³⁸ Zweidler, N 14 zu § 121 StPO.

³⁹ BBI 2000 Nr. 8; 882.

14 Abs. 3 des Polizeivertrages ist eine Observation ausschliesslich unter den folgenden Voraussetzungen zulässig:

- Vor dem Grenzübertritt ist mit der deutschen Polizei Verbindung aufzunehmen und diese während der Observation aufrechtzuerhalten. Bricht diese Verbindung ab, muss die Observation eingestellt werden.
- Die observierenden Polizisten haben ein Dokument der deutschen Behörden mitzuführen, welches die grenzüberschreitende Observation genehmigt.
- Die observierenden Polizisten müssen sich als solche ausweisen können.
- Während der Observation auf deutschem Hoheitsgebiet haben sich die observierenden Polizisten an das deutsche Recht - insbesondere die verkehrsrechtlichen Bestimmungen – zu halten.

Das Ersuchen um Genehmigung der Observation kann auf Polizeiebene an das Landeskriminalamt Baden-Württemberg resp. Bayern oder zuhanden derselben an die örtlich zuständige Landespolizeidirektion gestellt werden⁴⁰. Auf Verlangen der deutschen Behörden ist die Observation sofort, jedoch koordiniert an diese zu übergeben. Den observierenden Beamten stehen auf deutschem Hoheitsgebiet die folgenden Rechte zu:

- Mitführen der persönlichen Schusswaffe.
- Festhalterecht, sofern die Zielperson auf deutschem Grund ein weiteres auslieferungsfähiges Delikt begeht und die Festhaltung auf Geheiss der deutschen Polizeibehörde erfolgt⁴¹.
- In diesem Fall darf eine Sicherheitsdurchsuchung der Zielperson und deren Fesselung vorgenommen sowie die mitgeführten Gegenstände dieser Person sichergestellt werden (Art. 14 Abs. 3 Ziff. 9).
- Kein Recht, Hausdurchsuchungen vorzunehmen respektive öffentlich nicht zugängliche Grundstücke zu betreten.

Bei besonderer Dringlichkeit darf grenzüberschreitend die Observation fortgeführt werden. Der Grenzübertritt muss in diesem Fall unverzüglich dem zuständigen Landeskriminalamt mitgeteilt, dessen Zustimmung eingeholt und ein begründetes Ersuchen nachgereicht werden (Art. 14 Abs. 2 des Polizeivertrages). Dass die übrigen Voraussetzungen der Observation auch in diesem Fall gelten, versteht sich von selbst. Erfolgt die Zustimmung zur Observation nicht innert 5 Stunden oder bricht der Kontakt ab, so muss die Observation von den Schweizer Polizisten abgebrochen werden. Wird diese Vorschrift missachtet, so unterliegen die dadurch erlangten Beweise und Erkenntnisse einem Beweisverwertungsverbot.

⁴⁰ Mohler, S. 1 zu Art. 14 des Polizeivertrages.

⁴¹ BBl 2000 Nr. 8; 883.

iii. Observation zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Schwere

Die Voraussetzungen der Observation gemäss Art. 15 des Polizeivertrages sind grundsätzlich dieselben wie bei der Observation zur Strafverfolgung (Art. 14 des Polizeivertrages). Räumlich ist sie – im Gegensatz zur Observation zur Strafverfolgung, welche auf dem ganzen deutschen Hoheitsgebiet fortgeführt werden kann – begrenzt auf das Gebiet des Polizeivertrages, also im Bundesland Baden-Württemberg auf die Regierungsbezirke Freiburg, Tübingen und Stuttgart sowie im Bundesland Bayern auf die Regierungsbezirke Schwaben, Oberbayern und Mittelfranken (Art. 4 Abs. 7 des Polizeivertrages). Eine Ausweitung der Observation ist nur zulässig, wenn sie unter Führung der deutschen Polizeibehörden fortgesetzt wird. Als Straftaten von erheblicher Bedeutung sind vorab

- Terrorismus
- organisierte Verbrechen resp. organisierte Kriminalität
- Entführung
- und andere schwer wiegende Straftaten⁴² wie Kapitalverbrechen

zu verstehen. Aus der Formulierung der Botschaft lässt sich ableiten, dass die Vertragsstaaten nicht ausschliesslich die angedrohte Mindeststrafe der jeweiligen Delikte als Voraussetzung zu Grunde legen wollten, sondern vielmehr auch die Gefährlichkeit des Täters. So reicht alleine die Verhinderung eines Verbrechens i.S.v. Art. 10 Abs. 2 StGB nicht aus, um gestützt auf Art. 15 des Polizeivertrages eine Observation zu rechtfertigen. Vielmehr muss vom Täter zusätzlich eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben einer Einzelperson oder eine Gefahr für die Allgemeinheit ausgehen.

b. Nacheile

Unter Nacheile wird ganz allgemein die Fortsetzung der polizeilichen Verfolgung auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates verstanden⁴³. Die Regelung von Art. 16 des Polizeivertrages orientiert sich grundsätzlich an Art. 41 SDÜ, wonach die Nacheile zulässig ist, wenn die verfolgte Person bei der Begehung einer Straftat auf frischer Tat ertappt wird oder diese Person aus der Untersuchungshaft oder dem Strafvollzug geflohen ist⁴⁴. Der Schweizerisch-Deutsche Polizeivertrag geht jedoch noch weiter, ist doch die Nacheile auch erlaubt, wenn die verfolgte Person aus der Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik, aus der Sicherungsverwahrung oder aus amtlichem Gewahrsam geflohen ist.

Wie bei der grenzüberschreitenden Observation wird eine auslieferungsfähige Straftat vorausgesetzt, welche die verfolgte Person begangen haben muss. Demnach bedarf es einer gesetzlich angedrohten Höchststrafe der begangenen Straftat von im Minimum einem Jahr Freiheits-

⁴² BBl 2000 Nr. 8; 883.

⁴³ Weingärtner, S. 1.

⁴⁴ Harings, S. 77.

strafe, wobei das Recht des ersuchten Staates massgebend sein soll⁴⁵. Diese Regelung gemäss Botschaft des Bundesrates weicht vom Gesetzestext wie auch von Art. 2 Abs. 1 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens ab. Letzterer verlangt eine Tathandlung, welche nach dem Recht beider Staaten eine angedrohte Höchststrafe von mindestens 1 Jahr Freiheitsstrafe verlangt. Ebenso wenig enthält Art. II des Vertrages zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und die Erleichterung seiner Anwendung einen Hinweis, dass lediglich das Recht des ersuchten Staates hinsichtlich Auslieferungsfähigkeit massgebend sein soll. Der Gesetzestext selber verlangt eine auslieferungsfähige Straftat, ohne das Recht des ersuchten Staates zu privilegieren. Das Innenministerium Baden-Württemberg führt in seinen Weisungen zum Polizeivertrag aus, es bedürfe bei der Nacheile nach dem Recht beider Staaten einer angedrohten Freiheitsstrafe im Höchstmass von mindestens einem Jahr⁴⁶. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass es sich um ein redaktionelles Versehen in der Botschaft zum Polizeivertrag handelt. In der Praxis ist diese Frage jedoch kaum von Bedeutung, da nahezu alle gemäss schweizerischem Recht auslieferungsfähigen Straftaten auch nach deutschem Recht auslieferungsfähig sind. Bei aus der Haft geflohenen Personen muss die Verurteilung auf mindestens 4 Monate Freiheitsstrafe lauten, damit die Nacheile zulässig ist.

Im Übrigen gelten für die Nacheile *grosso globo* die selben Bedingungen wie bei der grenzüberschreitenden Observation. Die wesentlichen Unterschiede finden sich darin, dass

- die Nacheile mit einem angeschriebenen Polizeifahrzeug zu geschehen hat, was bei einer Observation naheliegenderweise keinen Sinn macht.
- die verfolgenden Polizisten durch ihre Uniform oder in anderer geeigneter Weise als Polizisten erkennbar sein müssen.
- sich die nacheilenden Polizisten vor ihrer Rückkehr in die Schweiz bei der örtlich zuständigen Behörde in Deutschland melden müssen und zudem verpflichtet sind, bis zur Klärung des Sachverhaltes vor Ort zu bleiben.

Wird die durch die nacheilenden Polizisten verfolgte Person vorläufig festgenommen, muss umgehend der für die Verfolgung der Straftat zuständige Untersuchungsrichter respektive Staatsanwalt informiert und diesem die Einzelheiten bekannt gegeben werden. Da die festgenommene Person nur während 6 Stunden festgehalten werden darf (Art. 16 Abs. 5 des Polizeivertrages), muss innert dieser 6 Stunden durch den zuständigen Untersuchungsrichter oder Staatsanwalt ein Ersuchen um vorläufige Festnahme zum Zwecke der Auslieferung bei der zuständigen deutschen Behörde eingereicht werden. Damit diese Frist eingehalten werden kann, ist ausserhalb der ordentlichen Bürozeiten zwingend und in jedem Fall der Pikettuntersuchungsrichter zu orientieren, damit dieser umgehend das notwendige Rechtshilfeersuchen

⁴⁵ BBl 2000 Nr. 8; 884.

⁴⁶ Weisungen des Innenministeriums Baden-Württemberg, S. 6.

aufsetzen kann. Daran ändert auch die Bestimmung nichts, wonach die Stunden zwischen Mitternacht und 09.00 Uhr zu der vorgenannten sechsstündigen Frist nicht mitgerechnet werden, da die Pikettorganisation auf Stufe der Untersuchungsbehörden im Kanton Thurgau in der Regel ab 17.30 Uhr greift, und die Frist von 6 Stunden somit im Extremfall bereits vor Mitternacht ausläuft. Wesentlich scheint in diesem Zusammenhang zudem, dass eine vorläufige Festnahme auf deutschem Hoheitsgebiet dann keinen Sinn macht, wenn die verfolgte Person eine Straftat begangen hat, die nur in einem der beiden Vertragsstaaten auslieferungsfähig ist, da sich die Auslieferung selbst auf Art. 2 des europäischen Auslieferungsübereinkommens abstützt und somit – im Gegensatz zur Regelung der zulässigen Nacheile – nicht alleine das Recht des um Genehmigung der Nacheile ersuchten Staates massgebend ist.

c. Verdeckte Ermittlung

Als verdeckte Ermittlung wird der Einsatz von Beamten mit einer ihnen verliehenen, veränderten Identität im Rahmen eines auf Dauer angelegten Ermittlungsverfahrens bezeichnet⁴⁷.

i. Verdeckte Ermittlung zur Aufklärung von Straftaten

Vor dem Einsatz des verdeckten Ermittlers auf dem Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates bedarf es eines formellen Ersuchens und dessen Genehmigung durch den ersuchten Staat (Art. 17 Abs. 1 des Polizeivertrages). Damit diese Genehmigung erteilt werden kann, müssen die folgenden Voraussetzungen gegeben sein:

- die verdeckte Ermittlung muss auf eine rechtshilfefähige Straftat gerichtet sein.
- es müssen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für diese Straftat bestehen.
- die verdeckte Ermittlung muss auch nach dem Recht des ersuchten Staates zulässig sein.

Daraus lässt sich ein strikter Vorbehalt des nationalen Rechts ableiten⁴⁸. Einem Ersuchen aus Deutschland kann somit nur entsprochen werden, wenn

- eine Katalogtat gemäss Art. 4 Abs. 2 BVE vorliegt.
- der dringende Verdacht besteht, dass eine Katalogtat begangen wurde oder begangen werden soll.
- andere Untersuchungshandlungen erfolglos geblieben sind, oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden (Grundsatz der Subsidiarität)⁴⁹.

⁴⁷ Ellbogen, S. 32.

⁴⁸ BBI 2000 Nr. 8; 885.

⁴⁹ Hansjakob, S. 4.

Demgegenüber ist die Genehmigung eines schweizerischen Ersuchens um Einsatz eines verdeckten Ermittlers auf deutschem Hoheitsgebiet an die Voraussetzungen gemäss § 110a D-StPO gebunden:

- Vorliegen einer Straftat von erheblicher Bedeutung
 1. auf dem Gebiet des unerlaubten Betäubungsmittel- oder Waffenverkehrs, der Geld- oder Wertzeichenfälschung,
 2. auf dem Gebiet des Staatsschutzes (§§ 74a, 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes),
 3. welche gewerbs- oder gewohnheitsmäßig oder
 4. von einem Bandenmitglied oder in anderer Weise organisiert begangen wurde.
 5. bei Verbrechen, falls Wiederholungsgefahr besteht
- es müssen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine solche Tat vorliegen.
- die Aufklärung auf andere Weise wäre aussichtslos oder würde wesentlich erschwert (Grundsatz der Subsidiarität).

Auf den ersten Blick scheint der Deliktskatalog gemäss deutschem Recht weniger weit zu gehen als derjenige des schweizerischen Rechts. § 110a Abs. 1 D-StPO erlaubt jedoch zusätzlich den Einsatz von verdeckten Ermittlern, wenn die besondere Bedeutung der Tat den Einsatz gebietet und andere Maßnahmen aussichtslos wären. Als Verbrechen gelten gemäss § 12 Abs. 1 D-StGB rechtswidrige Taten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht sind, wodurch der Deliktskatalog mindestens dem schweizerischen Deliktskatalog gleichgesetzt wird, wenn nicht sogar weiter geht. Die zudem verlangten tatsächlichen Anhaltspunkte sind dem dringenden Tatverdacht gemäss schweizerischer Terminologie gleichzusetzen. Es ist somit festzustellen, dass sich die Bestimmungen beider Vertragsstaaten weitgehend gleichen. Der Prüfung der Einsatzmöglichkeit eines verdeckten Ermittlers in Deutschland geht zudem immer die Einsetzung desselben gemäss schweizerischem Recht zuvor, ist doch kaum eine Konstellation denkbar, in welcher die Schweiz ausschliesslich in Deutschland einen verdeckten Ermittler einsetzt, ohne dass dieser auch in der Schweiz tätig wird.

Die Handlungen des verdeckten Ermittlers beschränken sich auf einzelne, zeitlich begrenzte Einsätze, welche unter der Leitung eines Beamten des ersuchten Staates stehen (Art. 17 Abs. 2 des Polizeivertrages). Der ersuchte Staat leistet dabei – soweit notwendig – technische und personelle Unterstützung (Art. 17 Abs. 4 des Polizeivertrages).

Das Genehmigungsersuchen ist an die jeweilige nationale Zentralstelle zu richten. Wird in der Schweiz ein verdeckter Ermittler bereits im polizeilichen Ermittlungsverfahren und somit vor Eröffnung einer Strafuntersuchung eingesetzt, so wendet sich das Bundesamt für Justiz vor einem allfälligen grenzüberschreitenden Einsatz an das deutsche Bundeskriminalamt. Erfolgt die Einsetzung des verdeckten Ermittlers im Zuge des Strafverfahrens (Art. 14 BVE), so ist es Aufgabe des zuständigen Untersuchungsrichters respektive Staatsanwaltes, das Genehmi-

gungersuchen an die zuständige deutsche Bewilligungsbehörde zu richten, wobei gleichzeitig das Bundeskriminalamt zu orientieren ist.

Bei besonderer Dringlichkeit des Einsatzes, kann auf die vorgehende Zustimmung des anderen Vertragsstaates verzichtet werden. Dies gilt jedoch nur soweit, als

- die rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz des verdeckten Ermittlers im anderen Vertragsstaat vorliegen.
- andernfalls die Gefahr droht, dass die veränderte Identität des verdeckten Ermittlers aufgedeckt wird⁵⁰.

In Dringlichkeitsfällen beschränkt sich der Einsatz auf die vertraglichen Grenzgebiete. Nicht zuletzt deshalb ist das formelle Ersuchen umgehend nachzureichen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die verdeckte Ermittlung beim Verlassen der Grenzgebiete abgebrochen werden müsste und dadurch der verdeckte Ermittler auffliegt.

ii. Verdeckte Ermittlung zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung

Eine verdeckte Ermittlung i.S.v. Art. 18 des Polizeivertrages ist nur zulässig, wenn das nationale Recht diese zum Zwecke der Prävention zulässt. Im Übrigen gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei der Observation gemäss Art. 15 des Polizeivertrages (vgl. S. 24).

Gemäss Art. 1 BVE hat die verdeckte Ermittlung zum Zweck, mit Angehörigen der Polizei, die nicht als solche erkennbar sind (Ermittlerin oder Ermittler), in das kriminelle Umfeld einzudringen und damit beizutragen, besonders schwere Straftaten aufzuklären. Die Formulierung „aufklären“ impliziert zwar eine bereits begangene Straftat. Demgegenüber sieht Art. 4 Abs. 1 lit. a BVE den Einsatz von verdeckten Ermittlern explizit vor, wenn besonders schwere Straftaten voraussichtlich begangen werden sollen. Ein präventiver Einsatz des verdeckten Ermittlers ist also in der Schweiz möglich. Art. 18 des Polizeivertrages erlaubt nun die Fortsetzung der präventiven verdeckten Ermittlung auf deutschem Hoheitsgebiet. Das diesbezügliche Ersuchen ist an jenes Landeskriminalamt zu richten, auf dessen Gebiet vom verdeckten Ermittler die Landesgrenze überschritten wird. Gleichzeitig muss das Bundeskriminalamt orientiert werden.

Das deutsche Recht kennt keine Art. 4 Abs. 1 lit. BVE ähnliche Formulierung. Der Einsatz des präventiv tätigen, verdeckten Ermittlers – was von der Idee her dem amerikanischen Konstrukt des „under cover agents“ sehr nahe kommt – ist bei der bestehenden Rechtslage nach

⁵⁰ BBl 2000 Nr. 8; 886.

§ 110a Abs. 1 D-StPO ausgeschlossen⁵¹, weshalb ein von Deutschland gestützt auf Art. 18 des Polizeivertrages gestelltes Ersuchens nicht genehmigt werden kann.

d. Kontrollierte Lieferung

Als kontrollierte Lieferung gilt die heimliche polizeiliche Überwachung des Transports einer bestimmten (illegalen) Ware mit dem Ziel, an die Empfänger dieser Lieferung oder sonstige Hintermänner zu gelangen⁵². Dabei besteht die Möglichkeit, die vorher abgefangene illegale Ware mit intaktem, ursprünglichen Inhalt weiterzusenden, diesen ganz oder teilweise zu ersetzen oder den Inhalt der Lieferung ganz zu entfernen. In der Regel ist die kontrollierte Lieferung mit einer über längere Zeit andauernden Observation verbunden oder sie muss mit technischen Massnahmen wie Telefonkontrolle, Peilung und ähnlichem unterstützt werden⁵³.

Art. 19 Abs. 1 des Polizeivertrages erlaubt die kontrollierte Lieferung – etwa im Gegensatz zum SDÜ – nebst bei Betäubungsmitteldelikten auch bei anderen Delikten, wobei in einer nicht abschliessenden Aufzählung der Handel mit Waffen, Sprengstoff, Falschgeld, Diebes- und Hehlergut sowie Geldwäscherei genannt sind. Die kontrollierte Lieferung ist unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- der ersuchte Staat stimmt der kontrollierten Lieferung zu.
- die Ermittlung von Hinterleuten und Tatbeteiligten oder die Aufdeckung von Verteilerwegen wäre nach Ansicht des ersuchenden Staates ohne die kontrollierte Lieferung aussichtslos oder würde wesentlich erschwert (Grundsatz der Subsidiarität).
- es muss sichergestellt sein, dass die deutschen Polizeiorgane die Kontrolle der Lieferung beim Grenzübertritt oder zu einem vereinbarten späteren Zeitpunkt übernehmen können.
- der Zugriff auf die Täter oder die illegalen Waren muss jederzeit gewährleistet sein.

Wird die kontrollierte Lieferung von einem Polizisten des ersuchenden Staates begleitet, so gelten die selben Rechte und Pflichten wie bei der grenzüberschreitenden Observation (vgl. S. 23). Genehmigungsersuchen sind an diejenige deutsche Staatsanwaltschaft zu richten, in deren Zuständigkeitsbereich der Transport beginnt. Insofern ist auch zulässig, dass das Ersuchen von den zuständigen schweizerischen Polizeiorganen via die örtliche zuständige deutsche Polizeibehörde eingereicht wird. Erfolgt die kontrollierte Lieferung im Rahmen einer bereits laufenden Strafuntersuchung oder sind begleitend zur kontrollierten Lieferung Zwangsmassnahmen (Telefonüberwachung, Peilung) notwendig, ist die Staatsanwaltschaft respektive der Untersuchungsrichter des zuständigen Kantons zwingend vorgängig zu informieren. Das Ersuchen auf polizeilicher Ebene umfasst lediglich die Genehmigung der kon-

⁵¹ Ellbogen, S. 43 f..

⁵² BBl 2000 Nr. 8; 881.

⁵³ Bättig, S. 1.

trollierten Lieferung. Wird diese durch technische Überwachungsmaßnahmen, insbesondere eine aktive Telefonüberwachung, begleitet, bedarf es eines formellen Rechtshilfeersuchens auf Stufe Untersuchungsrichter/Staatsanwalt, damit diese Überwachung auf deutschem Hoheitsgebiet fortgesetzt werden kann. Die Formulierung in Art. 19 Abs. 2 des Polizeivertrages, wonach der ersuchte Staat die ständige Überwachung der kontrollierten Lieferung sicherstellt, bezieht sich auf die Observation der kontrollierten Lieferung und dem damit verbundenen Einsatz der polizeilichen Kommunikationsmittel, nicht hingegen auf den automatischen Einsatz von Zwangsmassnahmen.

Umgekehrt bedarf es im Falle eines deutschen Ersuchens der Zustimmung der Strafverfolgungsbehörden des Bundes oder des Kantons, auf dessen Gebiet der Transport beginnt. Zu den Strafverfolgungsbehörden gehören auch die Polizeiorgane. Wird gleichzeitig um Zwangsmassnahmen ersucht, hat sich das Rechtshilfeersuchen an die zuständige Staatsanwaltschaft zu richten.

4. Bedeutung des Polizeivertrages im Verhältnis zum Schengenvertrag

Am 19. Mai 2004 haben Delegationen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) in Brüssel das zweite bilaterale Abkommen unterzeichnet. Teil dieses Abkommens war auch die der Anschluss der Schweiz an den Schengen-Raum. Am 5. Juni 2005 stimmte das Schweizer Volk den Billateralen II zu. Das Inkrafttreten des Schengen-Abkommens für die Schweiz ist auf das Jahr 2008 geplant. Die Inkraftsetzung ist an die Einführung des modernisierten Schengener Informationssystems (SIS II) gekoppelt.

Der Polizeivertrag mit Deutschland behält überall dort seine Bedeutung, wo er über die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens hinausgeht. Dies umfasst im wesentlichen die folgenden Bereiche:

- Unterrichtung über Kriminalitätsschwerpunkte und Rücksichtnahme auf gemeinsame Sicherheitsinteressen (Art. 1)
- Anstreben eines einheitlichen Informationsstandes und Austausch von Lagebildern (Art. 2)
- gemeinsame Analyse der Sicherheitsschwerpunkte (Art. 2)
- Übermitteln von Daten zur Einreiseverweigerung (einseitig, Art. 7)
- Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten (Art. 9)
- polizeiliche Kompetenz zum Stellen von Rechtshilfeersuchen bei Gefahr in Verzug, namentlich zur Beweissicherung (Art. 10)
- weiter gefasste Regelung der Nacheile, z.B. Überschreiten der Grenze ausserhalb zugelassener Grenzübergänge, Nacheile bei Entziehen der Grenzkontrolle (Art. 16)
- verdeckte Ermittlung - unter Vorbehalt nationalen Rechts (Art. 17 / 18)

- weiter gefasste kontrollierte Lieferung: keine Beschränkung auf den Betäubungsmittelsektor, sondern auch für Waffen, Sprengstoff, Falschgeld, Diebes- und Hehlergut sowie bei Geldwäsche (Art. 19)
- gemeinsame Kooperationszentren (Art. 23)
- gemischte Equipen im Grenzgebiet (Art. 23)
- Hilfeleistungen bei Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen (Art. 24)
- Einsatz von Luft- und Wasserfahrzeugen (Art. 25)
- eingehende Datenschutzregelung (Art. 26 bis 28)
- Regelung der Rechtsverhältnisse bei Amtshandlungen im andern Staat inkl. Einreiseerleichterungen für Beamte (Art. 29 bis 33)
- Vorschriften zur Hilfeleistung im Bereich der Strassenverkehrsgesetzgebung (Art. 34 bis 41)⁵⁴.

Demgegenüber kommt die Schweiz in den Genuss des Zugriffs auf das Schengener Informationssystem SIS. Dies hat den Vorteil, dass inskünftig Fahndungsdaten aus ganz Europa unmittelbar abgerufen werden können.

⁵⁴ Huber Peter, in: Mohler, Kapitel 2, S.3 f..

V. Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs

Die Möglichkeiten des freien Personenverkehrs und insbesondere die dadurch erleichterte Arbeitsaufnahme im Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates führen in der heutigen Mobilitätsgesellschaft zwangsläufig zu einem vermehrten grenzüberschreitenden Verkehrsaufkommen. Es liegt sodann in der Natur des Menschen, sich in fremden Ländern mindestens gleich zu benehmen wie zu Hause. Es besteht vielmehr sogar die Tendenz, dass im Ausland wohnhafte Personen die Vorschriften des Strassenverkehrs bewusst nicht beachten, da sie darauf vertrauen, in ihrem Heimatland ohnehin nicht belangt werden zu können. Besonders ausgeprägt ist dieses Verhalten im Verhältnis zu österreichischen Staatsangehörigen, da schweizerische Strafbescheide und Strafverfügungen dort rechtshilfweise nicht vollstreckt werden können. Um dieser Problematik Rechnung zu tragen, wurde im schweizerisch-deutschen Polizeivertrag ein separates Kapitel VI unter dem Titel der Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs geschaffen.

1. Begriff

Gemäss Art. 34 des Polizeivertrages handelt es sich um Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs, wenn die fehlbare Person eine Verhaltensweise an den Tag legt, die als Straftat oder als Verstoss gegen Ordnungsvorschriften des Strassenverkehrs betrachtet wird, einschliesslich der Verstösse gegen Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten oder des Transports von Gefahrgütern.

Als Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs sind auf schweizerischer Seite sämtliche Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz⁵⁵ sowie gestützt auf Art. 90 Abs. 1 SVG der Vollziehungsverordnungen des Bundesrates zum Strassenverkehrsgesetz zu betrachten. Die Anwendbarkeit des Polizeivertrages bezieht sich insofern nicht nur auf Übertretungen, sondern auch auf Vergehen.

Die Formulierung „Verstoss gegen Ordnungsvorschriften des Strassenverkehrs“ wurde zusätzlich gewählt, weil das deutsche Recht zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Strassenverkehr unterscheidet. Demgegenüber stellen in der Schweiz sämtliche Widerhandlungen im Strassenverkehr Straftaten i.S.v. Art. 1 StGB dar, unabhängig davon, ob sie mit einer Ordnungsbusse oder einer Strafverfügung geahndet werden⁵⁶.

⁵⁵ SVG; SR 741.01.

⁵⁶ BBl 2000 Nr. 8; 893.

2. Die Ordnungsbusse

a. Die Ordnungswidrigkeit in Deutschland

Gemäss deutschem Recht handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit, wenn eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung vorliegt, welche gemäss Gesetz nur mit einer Busse geahndet wird⁵⁷. Sie ist somit mit den Übertretungen gemäss schweizerischem Recht identisch. Die Ordnungswidrigkeit kann grundsätzlich nur bei vorsätzlichem Handeln geahndet werden (§ 10 OwiG), ausser das Gesetz sehe auch eine Strafbarkeit bei fahrlässigem Handeln vor. Die Ordnungswidrigkeit geht als *lex specialis* dem deutschen Strafrecht vor. Dieses kommt als allgemeine Regelung nur dort zur Anwendung, wo das Ordnungswidrigkeitsrecht schweigt⁵⁸. Im Bereich des Strassenverkehrs enthält § 49 der Strassenverkehrs-Ordnung (StVO) einen Katalog derjenigen Widerhandlungen gegen die StVO, welche bei vorsätzlicher und fahrlässiger Begehung mit Busse geahndet werden. Ausserdem wird gemäss § 24 StVG (Strassenverkehrsgesetz) mit Busse bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig Ausführungsvorschriften des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung missachtet.

Die Bussensätze richten sich nach der Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbussen und die Anordnung eines Fahrverbots wegen Ordnungswidrigkeiten im Strassenverkehr (BKatV). Aus der BKatV wird ein wesentlicher Unterschied zur Schweizerischen Rechtsordnung ersichtlich, werden doch praktisch alle Widerhandlungen im Strassenverkehr als Ordnungswidrigkeiten und somit als Übertretungen geahndet. Grobe Verletzungen der Verkehrsregeln i.S.v. Art. 90 Abs. 2 SVG oder Fahren in fahruntfähigem Zustand i.S.v. Art. 91 SVG kennt das deutsche Recht in dieser Form nicht. Einzig in den §§ 21 ff. StVG sind einige wenige Vergehen im Strassenverkehr definiert (z.B. Fahren ohne Fahrerlaubnis oder Kennzeichenmissbrauch).

b. Die Ordnungsbusse in der Schweiz

Gemäss Art. 1 Abs. 1 OBG können Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften in einem vereinfachten Verfahren mit Ordnungsbussen geahndet werden. Es kommt bei leichten Verkehrswiderhandlungen mit Bagatelldarakter zur Anwendung. Zuständig für die Erhebung von Bussen sind die Polizeiorgane. Der Bussenkatalog gemäss Anhang 1 OBV legt fest, was alles mit einer Ordnungsbusse bestraft werden kann. Das ordentliche Verfahren – d.h. mit Verzeigung beim Bezirksamt oder der Staatsanwaltschaft – ist gemäss Art. 2 ff. OBG einzuleiten

- bei Widerhandlungen, durch die der Täter Personen gefährdet oder verletzt oder Sachschaden verursacht hat.
- bei Widerhandlungen von Kindern

⁵⁷ § 1 Abs. 1 OwiG (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten).

⁵⁸ Vogel/Martens, S. 557 ff.

- bei Widerhandlungen, die nicht von einem ermächtigten Polizeiorgan selber beobachtet wurden (ausgenommen Geschwindigkeitskontrollen und andere mit automatischen Überwachungsanlagen festgestellte Übertretungen).
- bei Widerhandlungen, die nicht im Bussenkatalog enthalten sind.
- wenn der Gesamtbetrag der Busse den Betrag von Fr. 600.-- übersteigt.
- wenn der Täter das Ordnungsbussenverfahren ablehnt.
- wenn der Täter die Busse nicht innert 30 Tagen bezahlt.
- wenn das Polizeiorgan keine Uniform trägt und über keine spezielle Bewilligung des Kantons zur Erhebung von Ordnungsbussen in Zivilkleidern verfügt.

Im Vergleich zur deutschen Ordnungswidrigkeit im Strassenverkehr geht die schweizerische Ordnungsbusse somit viel weniger weit, weshalb sich die Strafuntersuchungsbehörden in der Schweiz mit einer viel grösseren Anzahl von Verkehrsdelikten zu befassen haben, als dies in Deutschland der Fall ist, wo grundsätzlich sämtliche Ordnungswidrigkeiten durch die Polizeiorgane verfolgt und bestraft werden. Die Ermittlung der fehlbaren Lenker bleibt auch auf schweizerischer Seite in jedem Fall Sache der Polizei. Gerade dies führt jedoch bei ausländischen Lenkern zu nicht unerheblichen Problemen, welchen mit dem Polizeivertrag an sich hätte Abhilfe geleistet werden sollen.

3. Gegenwärtige Rechtslage im schweizerisch-deutschen Verhältnis

Bei der Ratifizierung des Polizeivertrages wurde vereinbart, dass das Kapitel VI des Polizeivertrages mit einem separaten Notenwechsel in Kraft gesetzt werde⁵⁹. Insbesondere im Bereich der Nachermittlung, also der Ermittlung des fehlbaren Lenkers, sowie in Bezug auf die Vollstreckung von Bussenentscheiden brächte das Kapitel VI des Polizeivertrages beidseitig eine erhebliche Erleichterung. Der notwendige Notenwechsel ist bis heute nicht erfolgt, weshalb der Polizeivertrag nicht als Rechtsgrundlage für Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit Fahrerermittlungen bei Verkehrsregelverletzungen herangezogen werden kann.

a. Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten

Quasi als Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten des Kapitels VI des Polizeivertrages wurde Art. 9 des Polizeivertrages in den Vertragstext aufgenommen. Dieser erlaubt bereits heute die Bekanntgabe von Fahrzeug- und Halterdaten, wenn dies

- zur Bestimmung einer Person in ihrer Eigenschaft als Halter von Fahrzeugen,
- zur Bestimmung der Fahrzeuge eines Halters oder
- zur Bestimmung von Fahrzeugdaten dient.

Die Übermittlung dieser Daten soll zudem im Sinne einer zusätzlichen Voraussetzung nur zulässig sein

- für Verwaltungsmassnahmen auf dem Gebiet des Strassenverkehrs

⁵⁹ Denkschrift Justizministerium Baden-Württemberg, S. 2.

- zur Überwachung des Versicherungsschutzes im Rahmen der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung
- zur Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Strassenverkehrs oder
- zur Verfolgung von Straftaten, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr oder sonst mit Kraftfahrzeugen, Anhängern, Kennzeichen oder Fahrzeugpapieren, Fahrerlaubnissen oder Führerscheinen stehen.

Seit Anfang August 2006 ist ein neues Vollzugshilfeabkommen zwischen der Schweiz und Deutschland in Kraft, welches den schweizerisch-deutschen Polizeivertrag ergänzt. Dieses Abkommen erleichtert den Datenaustausch im Bereich des Strassenverkehrs, indem das schweizerische Bundesamt für Strassen (ASTRA) Daten direkt beim deutschen Bundeskraftfahrzeugamt (KBA) in Flensburg elektronisch abfragen kann⁶⁰. Die kantonalen Polizeicorps übermitteln einmal pro Tag die Kontrollschilder deutscher Verkehrssünder ans Astra, welches sodann die Halterdaten ermittelt. Dies beschleunigt zwar die Bussenzustellung an den fehlbaren Fahrzeughalter, gibt jedoch noch keinen Aufschluss über den tatsächlichen Lenker zum Zeitpunkt der Verkehrsübertretung. Hierzu bedarf es der entsprechenden Nachermittlung, welche durch das Vollzugshilfeabkommen – ebenso wenig wie aufgrund des Nichtinkrafttretens des Kapitels VI im Polizeivertrages – nicht geregelt wird.

b. Nachermittlungen bei Widerhandlungen im Strassenverkehr

Soweit es sich bei der Widerhandlung gegen Vorschriften des Strassenverkehrs um eine Straftat handelt, sind Nachermittlungen durch die Polizeiorgane des anderen Vertragsstaates gestützt auf Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 Ziff. 1 des Polizeivertrages möglich⁶¹. Sobald also eine Zuwiderhandlung nach nationalem Recht mit Freiheitsstrafe bedroht ist, kann die zuständige schweizerische Polizeibehörde ein Ersuchen direkt an die nationale Zentralstelle in Deutschland, das Bundeskriminalamt, richten. Liegt der Schwerpunkt der Tat und deren Verfolgung im Grenzgebiet (Art. 4 Abs. 2 Ziff. 1 des Polizeivertrages) ist eine direkte Übermittlung zwischen den örtlich zuständigen Polizeidienststellen zulässig. Diese Konstellation ist bei Verkehrsdelikten immer dann anzunehmen, wenn bei einem Verkehrsdelikt im schweizerischen Grenzgebiet die vorgängige Halterabklärung einen Wohnort des Fahrzeughalters im deutschen Grenzgebiet (Art. 4 Abs. 7 des Polizeivertrages) ergibt. Gerade in einer Grenzstadt wie Kreuzlingen/Konstanz dürfte dies in der überwiegenden Mehrzahl der groben Verkehrsregelverletzungen, Trunkenheitsfahrten und Fahrten in sonst fahruntüchtigem Zustand (Art. 91 Abs. 2 SVG) der Fall sein.

Demgegenüber fehlt die Möglichkeit der Nachermittlung bei Übertretungen respektive deutschen Ordnungswidrigkeiten im Strassenverkehr gestützt auf den Polizeivertrag. Abhilfe

⁶⁰ NZZ vom 7. August 2006.

⁶¹ Protokoll des Evaluationstreffens vom 11. September 2006, S. 3.

schafft insofern Art. VIII des Vertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Ergänzung des europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen und die Erleichterung seiner Anwendung⁶². Dieser legt in Absatz 1 fest, dass die Justizbehörden beider Staaten unmittelbar miteinander verkehren können. Sodann hält Art. 4 des deutschen Ausführungsgesetzes zum schweizerisch-deutschen Ergänzungsvertrag über die Rechtshilfe in Strafsachen fest, dass Rechtshilfeersuchen schweizerischer Behörden, denen eine Zuwiderhandlung zugrunde liegt, die nach deutschem Recht eine Ordnungswidrigkeit wäre, so behandelt werden, als ob ihnen nach deutschem Recht eine mit Strafe bedrohte Handlung zugrunde läge.

Diese Rechtslage erlaubt zwar den deutschen Polizeibehörden keine direkte und selbständige Erledigung von Rechtshilfeersuchen schweizerischer Polizeibehörden im Bereich von Nachermittlungen bei Übertretungen im Strassenverkehr. Wenn hingegen die örtlich zuständige Staatsanwaltschaft ein entsprechendes Ersuchen genehmigt, wird der verantwortliche Lenker von den deutschen Polizeibehörden ermittelt. Die Praxis entwickelt sich derzeit dahingehend, dass die deutschen Staatsanwaltschaften Ersuchen, welche Geschwindigkeitsübertretungen bis zu 10 km/h betreffen, aus Gründen der Verhältnismässigkeit, der Zumutbarkeit sowie der sonstigen Geschäftsbelastung der deutschen Behörden abweisen, da der damit verbundene Verwaltungsaufwand in keinem vertretbaren Verhältnis zum angestrebten Erfolg stünde. Dies steht m.E. klar im Widerspruch zum vorgenannten Ausführungsgesetz, das keinen solchen Vorbehalt vorsieht. Konsequenterweise gedacht, hätte diese Argumentation zur Folge, dass die deutschen Polizeibehörden auch auf eigenem Hoheitsgebiet begangene Ordnungswidrigkeiten gleicher Art aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht mehr verfolgen dürften.

Der direkte Verkehr ist gemäss Vertragstext auf Justizbehörden beschränkt. Hiezu zählen mitunter auf schweizerischer Seite nebst den Gerichten, sämtliche Strafuntersuchungsbehörden von Bund und Kantonen sowie das Bundesamt für Polizei⁶³. Im Kanton Aargau wird zudem das Polizeikommando und dort die Verkehrspolizei als Justizbehörde in Strassenverkehrssachen bezeichnet. Entsprechend können im Kanton Aargau Rechtshilfeersuchen direkt von den kantonal zuständigen Polizeibehörden an die zuständige deutsche Staatsanwaltschaft gerichtet werden. Diese einzig sinnvolle Regelung muss auch in den übrigen Kantonen Geltung haben, würden doch ansonsten gerade die Bezirksamter in den Grenzregionen seitens der Polizei mit Ersuchen um Vornahme von Rechtshilfeersuchen zur Nachermittlung fehlbarer deutscher Lenker im Strassenverkehr überschwemmt.

Die Zuständigkeit der Polizei, selbständig Rechtshilfeersuchen zur Nachermittlung fehlbarer deutscher Lenker im Strassenverkehr zu stellen, respektive die Zulässigkeit dieser Rechtshilfeersuchen lässt sich aus Art. 63 Abs. 2 lit. b IRSG i.V.m. Art. 1 Abs. 3 IRSG und Art. 75a

⁶² SR 0.351.913.61.

⁶³ SR 0.274.181.361.

IRSG ableiten. Nachermittlungen bei Widerhandlungen im Strassenverkehr sind als Beweiserhebungsmassnahmen i.S.v. Art. 63 Abs. 2 lit. b IRSG zu betrachten. Es betrifft immer eine Straftat i.S.v. Art. 1 StGB und der betroffene Lenker kann auch in jedem Fall der Richter anrufen (Art. 1 Abs. 3 IRSG). Art. 75a Abs. 1 IRSG erlaubt der Polizei sodann, Ersuchen nach Art. 63 IRSG in eigenem Namen stellen, solange keine Zwangsmassnahmen notwendig sind (Art. 75a Abs. 2 IRSG). Nachermittlungen stellen keine Zwangsmassnahmen dar, weshalb die kantonale Polizeibehörde direkt entsprechende Rechtshilfeersuchen an die zuständige Polizeibehörde in Deutschland richten kann.

Da die Schweiz den Grundsatz des Gegenrechts kennt (Art. 1 IRSV) und zudem deutsche Ordnungswidrigkeiten in der Schweiz als Straftat i.S.v. Art. 1 StGB gelten, können im Lichte der gegenwärtigen deutschen Praxis auch in der Schweiz Rechtshilfeersuchen um Nachermittlungen fehlbarer Lenker im Strassenverkehr genehmigt werden, dies jedoch nur soweit, als sich um Geschwindigkeitsübertretungen von über 10 km/h handelt. Auch die Nachermittlung im Bereich Parkbussen wäre m.E. ausgeschlossen. Ob diese gegenseitige Praxis jedoch den gutnachbarschaftlichen Beziehungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit dienlich ist, muss angezweifelt werden. Nicht zuletzt deshalb, weil dem Bürger ein falsches Signal gesendet wird.

4. Ratifizierung des Kapitels VI des Polizeivertrages

Der notwendige Notenaustausch zwischen der Schweiz und Deutschland, um das Kapitel VI des Polizeivertrages in Kraft zu setzen, ist derzeit noch nicht absehbar. Von deutscher Seite her besteht das Problem, dass die Umsetzung der fraglichen Bestimmungen im grösseren Zusammenhang der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften im Strassenverkehr stehen. Ein entsprechendes Abkommen auf Ebene der EU möchte abgewartet werden. Ausserdem wird gegenwärtig der EU-Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbussen umgesetzt. Dieser Rahmenbeschluss weicht wesentlich von den Vollstreckungsbestimmungen des Kapitels VI des Polizeivertrages ab, welche sich seinerzeit am Entwurf des Übereinkommens Schengen III orientiert hat⁶⁴. Dieses kam jedoch nie zustande. Entsprechend ist davon auszugehen, dass das Kapitel VI des Polizeivertrages – wenn überhaupt – nur in abgeänderter Form irgendwann in Kraft treten wird, weshalb an dieser Stelle nicht weiter auf die Bestimmungen über die Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Strassenverkehrs eingegangen wird.

⁶⁴ Evaluationsprotokoll vom 11. September 2006, S. 3.

VI. Schlussbetrachtung

Mit dem schweizerisch-deutschen Polizeivertrag wurden weitgehende Möglichkeiten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern geschaffen. Die polizeilichen Möglichkeiten werden mit der absehbaren Einbindung der Schweiz in das Schengener Informationssystem zusätzlich gestärkt werden. Trotzdem bedarf es nach wie vor einiger formaljuristischer Verrenkübungen, damit in alltäglichen Bereichen wie der Nachermittlung von fehlbaren Lenkern im Strassenverkehr eine für beide Seiten akzeptable Lösung entsteht. Als Untersuchungsrichter in einer Grenzstadt kann aus Erfahrung festgestellt werden, dass einerseits die Strafuntersuchungsbehörden auf beiden Seiten der Grenze mit denselben Problemen kämpfen. Es lohnt sich deshalb in jedem Fall, bei grenzüberschreitenden Angelegenheiten mit dem zuständigen deutschen Staatsanwalt telefonisch Kontakt aufzunehmen, um abzusprechen, welche Massnahmen möglich, sinnvoll und innert vernünftiger Zeit umsetzbar sind.

Erklärung

Ich erkläre hiermit,

- dass ich die vorliegende Arbeit resp. die von mir ausgewiesene Leistung selbständig, ohne Mithilfe Dritter und nur unter Ausnützung der angegebenen Quellen verfasst resp. erbracht habe

Kreuzlingen, den 16. April 2007

lic.iur. Andreas Zuber