



Bern,

Anhörung

**Über das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen zur Weiterentwicklung des Abkommens vom 10. September 1998 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden;
(SR 0.360.454.1)**

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

1. Gegenstand der Anhörung

Das Polizeiabkommen mit Italien ist seit 1. Mai 2000 in Kraft. Seither haben wesentliche Entwicklungen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit stattgefunden, welche sich nicht im aktuellen Abkommen widerspiegeln. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) hat deshalb in den vergangenen Jahren Gespräche mit dem italienischen Innenministerium geführt, um die Aktualität und Effektivität des Abkommens zu prüfen: Am 5. Mai 2011 fand zwischen dem Direktor fedpol und seinem italienischen Amtskollegen ein Treffen statt. Sie vereinbarten Sondierungsgespräche im Hinblick auf eine Revision des Abkommens, um die bilaterale Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden weiter zu stärken. Am 24. / 25. November 2011, am 12. Januar 2012 und am 8. / 9. März 2012 fanden in Rom exploratorische Gespräche statt. Das Resultat dieser Gespräche ist ein erster Vor-Entwurf zu einem Abkommen. In die Arbeiten waren auch das CCPD in Chiasso, die Kantonspolizei Tessin und das Grenzwachtkorps involviert.

Die Expertengespräche sind noch nicht abgeschlossen. Derzeit laufen Konsultationen innerhalb der zuständigen Behörden im italienischen Innenministerium. Die von den Experten in den durchgeführten Gesprächen identifizierten Weiterentwicklungsbereiche haben aber gezeigt, dass genügend Weiterentwicklungspotential besteht, das eine Revision des Abkommens mit Italien rechtfertigt. Einige Weiterentwicklungsbereiche betreffen die Zusammenarbeit der Schweizer Kantone mit Italien direkt.

Es ist deshalb angezeigt, die Kantone anzuhören,

- a) ob eine Weiterentwicklung des Polizeiabkommens sinnvoll ist;
- b) welche Weiterentwicklungsbereiche im besonderen Interesse der Kantone liegen; bzw. welche weiteren Bereiche in den Verhandlungen zu berücksichtigen sind; und
- c) wer die Kantone im Rahmen der allfälligen Verhandlungen vertritt.



2. Gründe für eine Revision des Polizeikooperationsabkommens

Am 10. September 1998 wurde das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in Rom unterzeichnet. Es trat am 1. Mai 2000 in Kraft und stellte nach dem Polizeiabkommen mit Frankreich vom 11. Mai 1998 das zweite Polizeiabkommen dar, welches die Schweiz mit einem Nachbarstaat abgeschlossen hat. Im Vergleich mit den Polizeiverträgen mit Deutschland, Österreich / Liechtenstein und Frankreich sah das Abkommen mit Italien bereits damals geringere Kooperationsmöglichkeiten vor. Das bestehende Abkommen regelt den Informationsaustausch, die Einrichtung von Verbindungsbüros und des CCPD in Chiasso sowie die Entsendung von Verbindungsbeamten in die Verbindungsbüros. Grenzüberschreitende Massnahmen wie die Observation, die Nacheile oder kontrollierte Lieferungen sind mit Italien erst seit der Schengen-Assoziierung der Schweiz möglich.

Seit Inkrafttreten des Abkommens mit Italien hat sich auf der einen Seite die internationale Polizeikooperation der Schweiz weiterentwickelt. Die wichtigste Entwicklung seit 1998 stellt die Beteiligung der Schweiz an der Schengener Zusammenarbeit dar. Darüber hinaus hat die Schweiz in den vergangenen Jahren die Polizeiabkommen mit Frankreich (SR 0.360.349.1, in Kraft seit 1. Juli 2009) sowie mit Österreich / Liechtenstein (unterzeichnet am 4. Juni 2012) revidiert und weiterentwickelt. Auf der anderen Seite haben in den vergangenen zehn Jahren auch die Herausforderungen zugenommen, welche die grenzüberschreitende Kriminalität an die Polizeibehörden stellen. Gerade Italien stellt für die Schweiz einen wichtigen Partner bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität dar, namentlich im Bereich der organisierten Kriminalität und der illegalen Migration. Zur Bekämpfung dieser Phänomene bedarf die Schweiz zeitgemässer und zielgerichteter Instrumente. Eine Revision des Polizeiabkommens mit Italien erscheint deshalb notwendig.

Eine Revision des Abkommens mit Italien im Hinblick auf die identifizierten Weiterentwicklungsbereiche könnte das bestehende, zwölf Jahre alte Polizeiabkommen auf ein Niveau heben, das mit demjenigen der übrigen Nachbarstaaten vergleichbar ist. Es können Lücken gegenüber bestehenden Polizeiverträgen der Schweiz geschlossen und Kooperationsbereiche nachgeführt werden, welche die Schweiz mit Frankreich oder Österreich und Liechtenstein vereinbart hat.

3. Mögliche Anpassungen und Weiterentwicklungsbereiche des Polizeiabkommens mit Italien

3.1 Angestrebter Umfang und Inhalt der Weiterentwicklung des Abkommens

Die Schweiz plant, das bestehende Polizeiabkommen mit Italien so nahe wie möglich an das Niveau der Polizeikooperation mit den anderen Nachbarstaaten zu bringen. Darüber hinaus sollen im Abkommen neue Bestimmungen aufgeführt werden, welche



die Rechtsverhältnisse bei Tätigwerden in einem anderen Vertragsstaat klarstellen (Haftung, strafrechtliche Verantwortlichkeit, Tragen von Uniformen und Waffen).

Im Rahmen der exploratorischen Gespräche mit Italien haben sich folgende Weiterentwicklungsmöglichkeiten herausgestellt:

- Erweiterung der Möglichkeiten bei grenzüberschreitenden Observationen
Das bestehende Polizeiabkommen mit Italien sieht grenzüberschreitende Observationen nicht vor. Grenzüberschreitende Observationen zur Bekämpfung von Straftaten sind mit Italien jedoch auf der Basis von Art. 40 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) möglich. Im revidierten Abkommen soll die Möglichkeit zu grenzüberschreitenden Observationen zur Bekämpfung von Straftaten nachgeführt werden. Zudem sollen Umfang und Geltungsbereich gegenüber dem SDÜ erweitert werden.
- Erweiterung der Möglichkeiten bei grenzüberschreitenden Nacheilen
Auch die Nacheile ist im bestehenden Abkommen mit Italien nicht explizit geregelt und erfolgt im Verhältnis Schweiz - Italien gemäss Art. 41 SDÜ. Analog zur grenzüberschreitenden Observation soll die Nacheile in den revidierten Polizeiabkommen aufgenommen und gegenüber dem SDÜ erleichtert werden.
- Gemeinsame Patrouillen
Gemischte Patrouillen stellen ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Straftaten in den Grenzregionen dar. Das revidierte Abkommen soll neu gemeinsame Patrouillen vorsehen, die damit betraut sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren und u.a. den Drogenhandel, die illegale Einwanderung und die Kriminalität im Grenzgebiet zu bekämpfen.
- Zusammenarbeit beim Zeugenschutz
Die Vertragsstaaten sollen bei der Durchführung von Zeugenschutzmassnahmen zusammenarbeiten können, sofern und soweit dies das nationale Recht zulässt. Eine entsprechende Regelung wurde mit Österreich und Liechtenstein unlängst vereinbart.
- Massnahmen zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr
Neu sollen die Polizeibeamten in Notsituationen zum Schutz von Leib und Leben grenzüberschreitend tätig werden können ohne vorherige Zustimmung des Gebietsstaates. Die Massnahmen sollen nur solange möglich sein, bis die zuständige Behörde des Gebietsstaates diese Massnahmen selbst übernehmen kann.
- Unterstützung bei Krisensituationen / Unterstützung bei Grossereignissen
Italien und die Schweiz sollen in Krisensituationen auf Spezialeinheiten des anderen Vertragsstaates zurückgreifen können. Diese Spezialeinheiten kommen nur unter der Leitung der zuständigen Behörde des Gebietsstaates zum Einsatz.



Darüber hinaus sollen bei Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen Beamte in den anderen Vertragsstaat entsendet werden können. Nach vorgängiger Vereinbarung sollen diese auch hoheitliche Befugnisse ausüben.

- Flugsicherheitsbegleiter

Die Vertragsstaaten wollen auch bei den so genannten Flugsicherheitsbegleitern zusammenarbeiten. Jedoch wird keine der Vertragsparteien durch das Abkommen verpflichtet, Flugsicherheitsbegleiter einzusetzen.

- Eskorten / Transit

Ähnlich wie im Polizeivertrag mit Frankreich soll der Einsatz von Polizei-Eskorten ermöglicht werden. Geregelt werden soll namentlich, unter welchen Umständen die Beamten ihre Dienstwaffe benutzen dürfen.

Darüber hinaus soll auch der Transit von Beamten durch das Grenzgebiet des anderen Vertragsstaates ermöglicht werden.

- Gegenseitige Unterstützung bei Rückführungen

Die zwei Vertragsstaaten wollen sich bei Rückführungen unterstützen, etwa indem Sammelflüge organisiert oder die Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmassnahmen auf dem Luftweg koordiniert werden.

- Grenzüberschreitende Massnahmen im Eisenbahn- und Schiffsverkehr

Mit diesen Massnahmen soll den neuen Anforderungen nach der Schengen-Assoziierung der Schweiz sowie den räumlichen Verhältnissen in der Grenzregion Rechnung getragen werden. Die Beamten eines Vertragsstaates sollen eine Amtshandlung, welche in einem Reisezug noch auf eigenem Territorium vorgenommen worden ist, bis zum nächsten Halt im anderen Staat fortsetzen können. Ebenfalls sollen die Beamten der Polizeibehörden bereits beim letzten Halt auf fremdem Hoheitsgebiet zusteigen können, um gegebenenfalls nach Abfahrt des Zuges von der letzten Einstiegsstation Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergreifen zu können.

- Stärkung der Rolle des CCPD in Chiasso

Ein Kernelement zur Unterstützung der Frontbehörden im Grenzgebiet zu Italien ist das CCPD in Chiasso. Es erleichtert und beschleunigt die grenzüberschreitende Polizei- und Zollzusammenarbeit. Es unterstützt mit einem 24-h-Dienst den Informationsaustausch, koordiniert gemeinsame Überwachungsmassnahmen im Grenzgebiet und ist zuständig für die Vorbereitung und Steuerung grenzüberschreitender Einsätze wie Observation und kontrollierte Lieferung sowie die Unterstützung bei Nacheilen. Die Rolle des CCPD Chiasso in der Kooperation mit Italien soll weiter gestärkt werden. Überdies soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche dem CCPD erlaubt, eine gemeinsame Geschäftsdatenbank aufzubauen.



3.2 Von Italien nicht unterstützte Weiterentwicklungsbereiche

Die Gespräche mit Italien haben gezeigt, dass die italienische Seite nicht bereit ist, Bereiche in das revidierte Polizeiabkommen aufzunehmen, welche in der Kompetenz anderer Ministerien liegen. Zu denken ist hierbei insbesondere an die Zusammenarbeit bei Verkehrsdelikten. Überdies ist Italien nicht bereit, durch das Abkommen eine Kompetenzänderung zwischen den lokalen Dienststellen und den Zentralstellen in Rom vorzunehmen.

Schliesslich wurden in den Gesprächen mit Italien bereits folgende Kooperationsmöglichkeiten evaluiert, aber von der italienischen Seite verworfen:

- Gegenseitiger automatisierter Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten zur grenzüberschreitenden Ahndung von Verkehrsregelverstössen;
- Verdeckte Ermittlung zum Zwecke der Strafverfolgung sowie zur Verhinderung von schweren Straftaten;
- Durchbeförderung von Personen in Gewahrsam;
- Übergabe von Personen an der Staatsgrenze

4. Auswirkungen

Eine Revision des Abkommens wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Italien verstärken und die Möglichkeiten zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz weiter verbessern. Eine Revision dürfte die Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden in Italien vereinfachen und zu einer Stärkung des CCPD Chiasso beitragen.

Die Revision des Abkommens mit Hinblick auf die identifizierten Weiterentwicklungsbereiche führt weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene zu einem unmittelbaren finanziellen und personellen Mehrbedarf. Der Ressourceneinsatz hängt jedoch wesentlich von der Nutzung der neuen Zusammenarbeitsmöglichkeiten ab. Gewisse Massnahmen können im Einzelfall und nach vorgängiger Absprache zwischen den jeweiligen Parteien zu Kosten führen, namentlich bei der Übernahme von Personen im Rahmen des Zeugenschutzes oder der Unterstützung im Rahmen von Grossereignissen oder Krisenfällen.

5. Zuständigkeit und weiteres Vorgehen

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



Das Ergebnis der Anhörung der Kantone wird in den Antrag an den Bundesrat betreffend ein Mandat über die Aufnahme von Verhandlungen mit Italien einfließen. Allfällige Verhandlungen sollen spätestens 2013 aufgenommen werden. Ein allfälliges Abkommen wird von der Bundesversammlung zu genehmigen sein und untersteht dem fakultativen Referendum.