

p.B.11.62.0.
 s.B.13.60.(2).
 s.B.13.60.(4). - MH/ly
 p.B.11.42.0.
 p.B.23.10.6.
 p.B.22.11.9.

P r o t o k o l l

der Besprechung vom 20.11.67, 16.00 - 18.00 h
 über die Zustellung von Akten aus dem Ausland.

Teilnehmer:

EPD: Dr. Diez (Vorsitz)
 Dr. Zoelly
 Dr. Moser (Protokoll)

EJPD: Dr. Markees
 Dr. Vogel
 Herr Bühler

EFZD: Fürsprech Ludwig
 Dr. Noser

Diez: Das Problem der Zustellung von Akten aus dem Ausland durch die Post taucht immer wieder auf. Es wurde in grundsätzlicher Weise durch das Schreiben von Herrn Dr. Markees vom 1. Juli 1966 erneut aufgeworfen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass wir mit der Bundesanwaltschaft gegenwärtig die Vereinheitlichung des Verfahrens bei Bewilligungen von Amtshandlungen fremder Staaten prüfen.

Zur heutigen Besprechung haben wir die Adressaten des Briefes von Herrn Dr. Markees eingeladen. Die Eidg. Justizabteilung hat auf eine Teilnahme verzichtet.

-/-



- 2 -

Markees: Die Frage der Postzustellung wird sich auch in bevorstehenden bilateralen Verhandlungen stellen. Mit Oesterreich finden anfangs 1968 Verhandlungen über eine Zusatzvereinbarung zum Europäischen Auslieferungs- und zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen statt. Vorgesehen ist ferner ein Zusatzabkommen mit Oesterreich zur Haager Uebereinkunft betr. Zivilprozessrecht.

In solchen bilateralen Verhandlungen ist es sicher möglich Konzessionen zu machen. Ich möchte aber vor allem die grundsätzliche Frage behandelt wissen. Mein Bestreben geht dahin, die Postzustellung gegenüber allen Staaten, die der Haager Uebereinkunft angeschlossen sind, zuzulassen. Dabei bestreite ich keineswegs, dass Zustellungen Amtshandlungen bedeuten.

Nach angelsächsischer Auffassung ist die Zustellung eine Angelegenheit der Prozessparteien. Prof. Moll (Mainz) bezeichnet die Gleichstellung von Zustellungen mit verbotenen fremden Amtshandlungen als eine überspitzte Auffassung der Souveränität. Im Kanton Genf sind die Zustellungen keine Amtshandlungen, indem sie von den halboffiziellen "huissiers" vorgenommen werden. Art. 6 der Haager Uebereinkunft stellt einen starken Einbruch in unsere bisherige Position dar. Bei den "bureaux juxtaposés" wurde die Rechtshilfe in Fiskalstrafsachen vereinbart. 90 - 95% aller Grenzabfertigungen gehen heute dort vonstatten. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es heute bereits so viele Einbrüche in das Prinzip gibt, dass nicht mehr von einem Prinzip gesprochen werden kann.

Was die Wirkungen der Zustellungen anbelangt, verweise ich auf Seiten 3 ff. meines Schreibens vom 1.7.1966.

Angesichts der heutigen internationalen Verflechtung sollten Grenzen keine Hindernisse für die Austragung von Prozessen mehr sein. 99% der Rechtshilfetätigkeit der Polizeiabteilung betreffen den europäischen Raum. Es ist übrigens Erfahrungstatsache, dass Zustellungen, die nach der bisherigen Praxis als unzulässig anzusehen sind, sowohl von ausländischen wie auch von schweize-

-/-

- 3 -

rischen Behörden in grossen Mengen vorgenommen werden. Die Kontrolle ist unvollständig und deshalb auch fragwürdig.

Die unmittelbare Zustellung von Schriftstücken durch konsularische Vertretungen anderer Staaten nach Art. 5 lit. j der Wiener Konvention über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 ist mit dem schweizerischen Recht nicht unvereinbar. Die Schweiz brachte hier keinen Vorbehalt an. Zu dieser Bestimmung fiel übrigens in den eidgenössischen Räten kein Wort.

Diez: Das Politische Departement ist bereit auf die Angelegenheit einzutreten. In bezug auf die Grundsätze bin ich mit Herrn Dr. Markees weitgehend einverstanden.

Die bisherigen Ausnahmen vom Prinzip höhlen dieses allerdings noch nicht aus. Was z.B. die "bureaux juxtaposés" anbelangt, handelt es sich eben um einen besonderen Tatbestand, der nicht ohne weiteres mit der Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen verglichen werden kann.

Das Problem besteht darin, ob wir die Postzustellung generell zulassen und damit auf eine Kontrolle verzichten können. Gewisse Kategorien von Zustellungen werfen besondere Fragen auf. Gegenüber vielen Staaten könnte man die Postzustellung ohne Bedenken zulassen.

Bei der heutigen Praxis haben wir uns nicht etwa von dogmatischen Ueberlegungen leiten lassen. Es handelt sich um eine Frage des Masses, wie bei der Souveränität überhaupt. Es stellt sich die Frage, in welchen Fällen wir die Kontrolle brauchen.

- Ich erinnere an das Kreisschreiben von 1918 und die Uebergriffe Deutschlands auf politischem und devisenrechtlichem Gebiet in den Dreissigerjahren. Damals bauten wir eine Abwehrposition auf. Sollen wir sie heute liquidieren?
- Strafsachen: Die Zustellung sollte bei militärischen, politischen und Devisendelikten verhindert werden.

-/-

- 4 -

- Devisendelikte: In Europa bestehen kaum mehr Ansätze für Schwierigkeiten, dagegen im Verhältnis zu den Staaten des "tiers monde".
- Zollstrafverfahren: Namentlich Uhren- und Goldschmuggel. Hier stellt sich die Frage, wie weit wir die Deliquenten gegen fremde Uebergriffe schützen wollen.
- In zivil- und handelsrechtlichen Angelegenheiten geht es mehr um Sonderfragen.
 - Ordre public-Funktion: Wir wollen Amtshandlungen verhindern oder jedenfalls erschweren, die unserer Rechtsauffassung zuwiderlaufen.
 - Wesentlich ist die Kontrolle bei Zustellungen mit Bezug auf das Bankgeheimnis und die erblosen Vermögen. Beim Bankgeheimnis interessieren uns vor allem die Vorgänge im Zusammenhang mit den politischen Verhältnissen (z.B. von ausländischen Politikern angelegte Gelder) und mit der Steuerflucht.
- Zoll: Ich verweise auf die Ausführungen von Herrn Dr. Markees. Bisher waren wir bei der Gewährung von Rechtshilfe allerdings sehr zurückhaltend; ich verweise in diesem Zusammenhang auf die kürzliche italienische Note mit dem Begehren um bessere Zusammenarbeit bei der Schmuggelbekämpfung.
- Gewisse Oststaaten versuchen Guthaben, die angeblich in schweizerischen Banken liegen, zurückzuerhalten, und bedienen sich dabei auch illegaler Mittel. Ferner versuchen Oststaaten die Bespitzelung von Flüchtlingen, wie z.B. die Affäre László gezeigt hat.
- Tendenz der USA und der EWG, ihre Rechtsetzung extraterritorial auszugestalten (Antitrust, Dumping, Ost-Westhandel, Wirtschaftspolitik): Hier habe ich erhebliche Bedenken, besonders wenn keine saubere Abgrenzung möglich sein sollte. Ich befürchte eine Rückwirkung auf die fremden Amtshandlungen in der Schweiz und eine Schwächung unserer Positionen, nachdem wir uns ohnehin auf dem Rückzug befinden.

-/-

- 5 -

Es stellt sich die Frage, ob der Zeitpunkt für eine Aenderung unserer Praxis gekommen ist. Ich verkenne nicht die heutige Tendenz zum Ausbau der Rechts- und Amtshilfe und zum Abbau der Souveränität. Ueberspitzt lautet die Frage für uns: Sollen wir einseitig abrüsten, bevor wir mit dem Ausland Verhandlungen aufnehmen?

Ich verkenne auch nicht das Unbehagen angesichts des grossen Apparates, dessen Effekt, wie uns Herr Dr. Markees sagt, fragwürdig ist. Aber das Abschreckungsmoment fällt auch ins Gewicht.

Ich erhebe also kein Veto aus doktrinären Gründen. Wie bei den Amtshandlungen geht es mir darum, eine Auslegeordnung der Probleme in den einzelnen Kategorien zu erstellen.

Ludwig: Auch bei den Steuern betrachten wir die Zustellung durch die Post als unzulässig. Andererseits wissen wir, dass die Zustellungen ~~per~~ Post Legion sind. Ihre Vermehrung steht zudem bevor, da die harmonisierte EWG-Mehrwertsteuer auch auf Leistungen, z.B. auf Lizenzhingaben, erhoben werden wird.

Die Zustellung kann auch im Interesse des Bürgers liegen. Dieser hat ein Interesse daran, mit den Steuerbehörden des Auslandes ins Reine zu kommen. Die Zustellung kann auch ein blosses Orientierungsmittel über das Bestehen einer Steuerpflicht sein. (Die WUST fällt nicht unter die Doppelbesteuerungsabkommen.)

Die kantonalen Steuerverwaltungen nehmen ab und zu ebenfalls Zustellungen ins Ausland per Post vor.

Aus den im Schreiben der Steuerverwaltung vom 19. Dezember 1966 genannten Gründen sollte aber keine Aenderung der Praxis bei der Zustellung in Steuersachen vorgenommen werden. Ich bin mir allerdings bewusst, dass die Trennung nach Materien schwierig ist.

Was die Steuerflucht anbelangt, schenken die Schweizer Banken Zustellungen durch die Post keine Beachtung. Privat-

-/-

- 6 -

personen erkundigen sich in der Regel und werden dahingehend orientiert, dass eine Vollstreckung nicht möglich ist.

Ich bin mit einer Weiterführung der Untersuchungen einverstanden, auch wenn eine Trennung zwischen dem allgemeinen und dem fiskalischen Aspekt nicht möglich sein sollte.

Noser verweist auf das Schreiben der Oberzolldirektion vom 28. November 1966. Die unteren schweizerischen Zollbehörden senden in der Regel Strafverfügungen mit der Post ins Ausland (Einschreiben mit Rückschein), und die OZD liess es stillschweigend zu. Das gleiche Verfahren wird für Beschwerdeentscheide über die Tarifierung angewandt, sowie für Beschwerdeentscheide betr. Zollbussen des Finanz- und Zolldepartements und sogar des Bundesrates. Hieraus sind nur selten Schwierigkeiten entstanden. Im Fall Firma Dyes, Bemerode bei Hannover (Schreiben von Rechtsanwalt Dr. von Winterfeld, Hannover, vom 30. Juni 1966: "Rechtlich unzulässige Ausübung von Hoheitsrechten der schweizerischen Zollverwaltung im Gebiete der Bundesrepublik Deutschland") haben wir allerdings Glück gehabt.

Bei unbekanntem Wohnort ist eine Publikation im Bundesblatt vorgesehen. Ueber das Vorgehen bei bekanntem Wohnort im Ausland schweigt sich das Zollgesetz aus. Vor einigen Monaten hat das Bezirksgericht Uster eine Umwandlung einer Busse in Haft abgelehnt, da die Zustellung durch die Post nicht als Eröffnung gelte. Wir haben hierauf die Eröffnung durch Publikation im Bundesblatt vorgenommen. Das Gericht wies die Umwandlung wiederum ab, da erstens die Publikation im Bundesblatt keine Aufforderung zur Zahlung enthielt, zweitens Art. 93 Zollgesetz die Publikation nur bei unbekanntem Wohnort vorsehe.

Die Oberzolldirektion ist an der Postzustellung für Fiskalstrafsachen interessiert.

Wenn wir übrigens die Postzustellung zulassen, heisst das noch nicht, dass wir auch die Vollstreckung zulassen.

-/-

- 7 -

Diez: Wenn wir die Postzustellung zulassen, entfällt uns das oft brauchbare Argument, die Zustellung sei in Verletzung schweizerischer Vorschriften erfolgt (etwa im Fall der Zitierungen von Zeugen vor amerikanische Gerichte). Unsere Legitimation, den Zustellungsempfänger völkerrechtlich zu schützen, wird dann noch brüchiger. Es trifft zwar zu, dass wir die Zustellung "par remise au parquet" nach französischem oder die Postzustellung nach italienischem Recht nicht verhindern können. Aber wir können immer noch sagen, dass diese Zustellungen von uns aus gesehen nichtig sind und wir keine Rechtsfolgen auf unserem Gebiet anerkennen.

Was die Steuern anbelangt, wurde mit drei Staaten (USA, Grossbritannien, Frankreich) eine beschränkte Rechtshilfe vereinbart. Bezüglich der Bundesrepublik Deutschland ist der Bundesrat gegenwärtig noch nicht bereit, eine entsprechende Rechtshilfe Klausel zu vereinbaren.

Entscheidend für mich ist, dass das Ausland - auch auf allen andern Gebieten - aufhorchen wird, wenn wir unsere Position abbauen; unsere Praxisänderung könnte so als Verzicht auf alle bisherigen Einschränkungen der Zustellungen gedeutet werden, z.B. auch bei den politischen Delikten.

Vogel: Grundsätzlich hat die Bundesanwaltschaft für die Absichten der Polizeiabteilung Verständnis. Die Zahlen über die Arbeitslast beeindrucken uns allerdings nicht; denn es geht um den Grundsatz der Souveränität und der Hoheitsrechte. Auch Zustellungen sind fremde Amtshandlungen. Bei einem allfälligen Abbau von Art. 271 StGB müssten wir sehr zurückhaltend sein; es geht um den notorischen kleinen Finger, der da gegeben würde; die USA sind hemmungslos und in ihrem Gefolge auch viele junge Staaten.

Ein Bundesratsbeschluss über die Zuständigkeit bei der Erteilung von Bewilligungen im Sinne von Art. 271 StGB ist in Vorbereitung.

-/-

- 8 -

Ludwig: Wird er auch für kantonale Stellen gelten?

Vogel: Der Wortlaut von Art. 271 gestattet wohl keine Weisungsbefugnis der Bundesbehörden gegenüber den Kantonen.

Die Hauptbedenken der Bundesanwaltschaft beziehen sich auf die Zustellung bei politischen Delikten. Wie wäre die Reaktion im Volk, wenn Schweizerbürger für solche Delikte vor ausländische Gerichte zitiert würden? Die Ausklammerung der politischen Delikte bietet allerdings Schwierigkeiten.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob wir dem Grundsatz nach verzichten sollen und zwar, was ebenfalls sehr wichtig ist, ohne Gegenrechtsgarantien.

Markees erklärt, für die geäußerten Bedenken Verständnis zu haben. Die Zustellung als solche hat keine wesentlichen Wirkungen auf das Resultat der repressiven Tätigkeit. Wir erschweren heute den Staaten die Zustellung, aber diesen ist es ein Leichtes, die Zustellung trotzdem gültig zu bewerkstelligen. Unsere Beschränkungen erscheinen in diesem Sinne als Schikane. Ich anerkenne, dass die grundsätzliche Aufgabe unserer Position politische Bedeutung hat. Man darf aber nicht verkennen, dass sich auch die schweizerischen Behörden auf dem Gebiete der Postzustellung einiges leisten.

Diez: Die Ausführungen an der heutigen Besprechung haben gezeigt, dass die gegenwärtige Ordnung nicht befriedigen kann. Wichtig erscheint mir auch die Frage des Zeitpunktes einer allfälligen Neuordnung. Uebrigens sollte auch die öffentliche Meinung vorbereitet werden, was uns spätere Schritte erleichtern würde.

In einer ersten Phase sollte die Stellungnahme der Kantone eingeholt werden. In einem spätern Stadium sollten dann auch das EVD, die Wirtschaftsverbände und das Bundesgericht konsultiert werden.

-/-

- 9 -

Die Einräumung des Gegenrechts und die Ausklammerung der politischen Delikte sind meine beiden Hauptpostulate. Die Schwierigkeiten, die wir heute sehen, sollten den Kantonen nicht verschwiegen werden.

Zeitpunkt und Vorgehen sind dann Sache des Bundesrates. Ich würde den Weg über den Abschluss von Staatsverträgen als Lösung nicht von vorneherein ausschliessen. Sollte eine generelle Aufhebung nicht möglich sein, wäre es trotzdem möglich, mit bestimmten Staaten für bestimmte Tatbestände staatsvertragliche Regelungen zu treffen. Das Prinzip der Souveränität wäre damit nicht aufgehoben. Wogegen ich Bedenken habe, ist eine Abrüstung auf Null, da es viel zu schwierig ist, sämtliche Konsequenzen zu überblicken.

Art. 5 der Wiener Konvention über konsularische Beziehungen lässt uns noch alle Freiheit. Wir haben damit mindestens die politischen Delikte verbaliter nicht preisgegeben.

*

Weiteres Vorgehen:

Es herrscht Einvernehmen darüber, dass als nächster Schritt ein Schreiben an die Kantone zu richten ist, ausgehend vom EJPD und gerichtet an die Regierungen. Das Schreiben wird auf den Ausführungen von Herrn Dr. Markees vom 1. Juli 1966 beruhen, mit gewissen Anpassungen, und als Ergänzung mit den Bedenken und den Hinweisen auf Schwierigkeiten in den verschiedenen Materien, wie sie heute namentlich von Herrn Dr. Diez und auch von weiteren Teilnehmern an der Sitzung geäußert worden sind. Das Schreiben soll einen Katalog der Hauptfälle von Zustellungen enthalten. Eine Kopie ist an alle Teilnehmer der heutigen Sitzung zu richten. Gegebenenfalls ist zur endgültigen Redaktion des Schreibens eine neue Sitzung einzuberufen. Die Federführung in der Angelegenheit übernimmt Herr Dr. Markees.
