

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

s.C.14.21.Am.3.2. - NU/mb

E.V.D. HANDELSABTEILUNG	
No.	<i>W 869.0</i>
G	T
E	
23. MRZ. 1970	
<i>He</i>	
Kopie an	

Pro

Bern, den 20. März 1970

Polizeiabteilung des EJPD
3003 B e r n

Justizabteilung des EJPD
3003 B e r n

Schweizerische Bundesanwaltschaft
3003 B e r n

Eidgenössische Steuerverwaltung
3003 B e r n

Eidgenössische Finanzverwaltung
3003 B e r n

Eidgenössische Bankenkommission
3003 B e r n

Handelsabteilung des EVD
3003 B e r n

Schweizerische Nationalbank
8022 Z ü r i c h

Schweizerische Nationalbank
3003 B e r n

Schweizerische Bankiervereinigung
4000 B a s e l

Herrn Dr. W. Burkhard
Leitender Staatsanwalt und Chef
des Kriminalkommissariates der
Staatsanwaltschaft Basel-Stadt
4000 B a s e l

Schweizerische Botschaft
W a s h i n g t o n

Schweizerisches Generalkonsulat
N e w Y o r k

Kopien :

- Herrn Bundesrat Graber
- Herrn Botschafter Micheli
- Herrn Minister Diez
- Herrn Minister Gelzer
- Herrn Dr. Zoelly
- Herrn Fürsprecher Nussbaumer
- Herrn Fürsprecher Wipfli
- Herrn Dr. Rubin
- Herrn Dr. Krafft

- Herrn Dr. Markees, Polizeiabteilung
- Herrn Prof. Grossen, Justizabteilung
- Herrn Dr. Vogel, Bundesanwaltschaft
- Herrn Fürsprecher Bernhard Müller, Finanzverwaltung
- Herrn Dir. Locher, Steuerverwaltung
- Herrn Dr. Widmer
- Herrn Vizedir. Pfund
- Herrn Lüthi

- Herrn Dr. Bodmer, Eidg. Bankenkommision
- Herrn Botschafter Weitnauer, Handelsabteilung
- Herrn Dr. Jacobi
- Herrn Dr. Arioli

- Herrn Präsident Stopper, Schweiz. Nationalbank
- Herrn Vizepräsident Hay
- Herrn Generaldirektor Leutwiler
- Herrn Dr. Lademann
- Herrn Dr. Ehram

VERTRAULICHSchweizerisch-amerikanische Besprechungen über Rechtshilfe
in Strafsachen

Kurzbericht über die vierte Gesprächsrunde vom 6. bis
14. März 1970 in Washington

A. Allgemeines

Im Hinblick auf die vierte Gesprächsrunde war schweizerischerseits den USA ein Gegenvorschlag zum amerikanischen Vertragsentwurf vom vergangenen Sommer unterbreitet worden. Dieser Gegenvorschlag bildete die Diskussionsgrundlage.

Im Laufe der vierten Gesprächsrunde standen wiederum die folgenden Hauptpunkte im Vordergrund des amerikanischen Interesses :

- Rechtshilfe in Steuersachen;
- Rechtshilfe beim organisierten Verbrechen;
- Rechtshilfe bei Wirtschaftsdelikten;
- Zulassung der selbständigen Befragung von Personen durch Vertreter der amerikanischen Justiz in der Schweiz und umgekehrt.

Von amerikanischer Seite wurde auch noch am Ende der Besprechungen erklärt, dass in Anbetracht der Haltung der amerikanischen Öffentlichkeit und des Kongresses das Interesse an einem Rechtshilfeabkommen von substantiellen schweizerischen Konzessionen insbesondere auf den ersten zwei Gebieten abhängt.

Wenn somit im Folgenden die sich stellenden Probleme - der Verhandlungslage entsprechend - besonders im Lichte der amerikanischen Forderungen dargelegt werden mussten, so bedeutet dies nicht, dass in irgendeinem Punkte, der in den vorangegangenen intern-schweizerischen Abklärungen als nicht "verhandlungsreif" bezeichnet wurde, die schweizerische Delegation Konzessionen in Aussicht gestellt hätte. Die schweizerische Delegation hat den informellen und unverbindlichen Charakter der Gespräche immer wieder unterstrichen.

B. Hauptdiskussionspunkte

1. Rechtshilfe in Steuersachen : Obschon der schweizerische Standpunkt in dieser Frage in den vorangegangenen Gesprächsrunden eingehend dargelegt worden war, wurde besonders vom Vertreter des "Treasury" wiederum ein wesentliches Entgegenkommen der Schweiz verlangt. Er vertrat die Auffassung, die schweizerische Zusammenarbeit dürfe nicht auf die Amtshilfe im Rahmen von Artikel XVI des schweizerisch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommens von 1951 beschränkt bleiben, sondern müsse auch eine eigentliche Rechtshilfe in Fällen umfassen, wo in der Schweiz gerichtliche Verfahren wegen Steuerbetrugs möglich sind.

Schweizerischerseits wurde erneut und mit allem Nachdruck klargestellt, dass Rechtshilfe in Steuersachen im Prinzip ausgeschlossen bleiben müsse. Gleichzeitig wurde anhand von Beispielen dargelegt, dass die Möglichkeiten, die das DBA bietet, nicht unterschätzt werden dürfen (siehe Fall Ryan).

2. Spezialität der Rechtshilfe in Strafsachen : Schweizerischerseits wurde darauf insistiert, dass die Anerkennung des Prinzips der Spezialität als wesentliche Bedingung für die Gewährung von Rechtshilfe in Strafsachen zu gelten habe. Bekanntlich ist darunter der Grundsatz zu verstehen, dass die dem Vertragspartner im Rahmen der Rechtshilfe gegebenen Informationen nur für die Verfolgung von Straftaten verwendet werden dürfen, die dem Rechtshilfegesuch zu Grunde lagen. Die USA haben Verständnis für diese Bedingung, legen aber wegen der prozessualen Gegebenheiten in den Vereinigten Staaten Wert auf eine flexiblere Umschreibung des Prinzips, als sie von der Schweiz vorgeschlagen wurde.

3. Organisiertes Verbrechen : Wie schon in den früheren Gesprächen legte die amerikanische Delegation grösstes Gewicht auf diesen Punkt. Unter dem Schlagwort "Law and Order" hat Präsident Nixon unter anderem dem organisierten Verbrechen in aller Form den Kampf angesagt. In der innenpolitischen Diskussion nimmt es nach wie vor einen bevor-

zugten Platz ein. Nach amerikanischer Darstellung handelt es sich dabei nicht nur um eine Summierung gemeinrechtlicher Verbrechen, sondern um eine neuartige, sich der modernsten Erkenntnisse auf dem Gebiete des Managements bedienenden Verbrechenform. Ihr Wesen und ihre besondere Gefährlichkeit liegen darin begründet, dass sich die in sog. "Familien" zusammengeschlossenen Vereinigungen des organisierten Verbrechens zu einem Staat im Staat zu entwickeln vermochten. Das organisierte Verbrechen versucht durch Erpressung, Einschüchterung, Brandlegung, Bestechung, Mord, Wucher, Betäubungsmittel etc. Einkünfte und Gewinne zu erzielen, bzw. ganze Wirtschaftsbereiche zu monopolisieren. Mit den aus dieser Tätigkeit fliessenden ungeheuren Mitteln erwerben die Verbrecher-Syndikate einen besorgniserregenden Einfluss auf Wirtschaft und Politik. Dank dieser Machtstellung gelingt es ihren Führern, welche selbst keine gemeinrechtlichen Delikte begehen, sondern sich darauf beschränken, diese Aufgabe ihren untergeordneten Organen zu überlassen, sich der Strafverfolgung in einer Art und Weise zu entziehen, der mit herkömmlichen Strafverfolgungsmethoden nur äusserst schwer beizukommen ist.

Gewisse Anzeichen sprechen dafür, dass sich das organisierte Verbrechen bereits in Europa bemerkbar zu machen beginnt.

Da die leitenden Mitglieder des organisierten Verbrechens zunehmend an internationalen Finanztransaktionen beteiligt sind, möchten die amerikanischen Behörden die Schweiz auf diesem Gebiete vermehrt zur Beschaffung von Informationen über die Hintergründe solcher Geschäfte heranziehen, um das wegen der erwähnten Abschirmungstaktik des organisierten Verbrechens innerhalb der USA nur schwer erhältliche Beweismaterial zu vervollständigen. Amerikanischerseits versucht man deshalb in solchen Fällen auch im Rahmen eines gestützt auf die amerikanische Steuergesetzgebung geführten Verfahrens Rechtshilfe zu erlangen.

Die Diskussion ergab, dass es den amerikanischen Behörden möglich sein sollte, die leitenden Organe der Verbrecher-Syndikate in vielen

Fällen durch ein ordentliches Strafverfahren zu verfolgen, wobei den amerikanischen Behörden in Zukunft auf Grund verschiedener neuer autonomer Massnahmen (Verstärkung aller mit der Verbrechensbekämpfung betrauten Organe; neue Gesetzgebung etc.) erweiterte Möglichkeiten zur Verfügung stehen dürften. In diesem Rahmen würde die Gewährung von Rechtshilfe keine Schwierigkeiten bieten. Es stellt sich jedoch die Frage, ob sich die Wirksamkeit der in dieser Form geleisteten Rechtshilfe dadurch verstärken liesse, dass die gelieferten Informationen nachträglich auch in Steuerverfahren verwendet werden könnten (Aufhebung des Spezialitätsprinzips). Amerikanischerseits ist man der Auffassung, dass auch eine solche Lösung ungenügend wäre, weil in gewissen Fällen von allem Anfang an nur auf dem Wege eines Steuerverfahrens gegen leitende Mitglieder des organisierten Verbrechens vorgegangen werden kann. Dem EPD und der Polizeiabteilung scheint die Möglichkeit eines Entgegenkommens nicht ausgeschlossen zu sein, mindestens insofern als eine Lockerung des Spezialitätsprinzips zur Diskussion steht.

4. Befragung von Personen durch Vertreter der amerikanischen Justiz in der Schweiz : Es sei daran erinnert, dass es sich hierbei um das bereits in der dritten Gesprächsrunde vorgebrachte amerikanische Begehren handelt, wonach Vertretern des einen Staates in Einzelfällen gestattet werden soll, im andern Staate formlos Personen zu befragen, die ausschliesslich als Zeugen oder Sachverständige in Frage kommen. Nach amerikanischer Auffassung würde damit im Interesse einer speditiveren, wirkungsvolleren und rationelleren Zusammenarbeit in vielen Fällen abgeklärt werden können, ob und in welchem Ausmasse mittels eines späteren formellen Rechtshilfeersuchens sachdienliche Informationen erhältlich wären.

Schweizerischerseits wurde die weitere Prüfung dieser Frage unter der Bedingung zugesichert, dass in eine allfällige Vertragsbestimmung genügende Sicherheiten eingebaut werden (Zustimmung des ersuchten Staates und der beteiligten Personen; Bedeutung der zu erwartenden Aussagen für das Strafverfahren etc.).

./.

Seitens des "Treasury" möchte man auch die Abklärung von Steuer-
tatbeständen in der erwähnten Weise als zulässig erklärt sehen.
Schweizerischerseits wurde jedoch darauf hingewiesen, dass ein Zu-
geständnis in diesem Punkte auf ganz besonders grosse Schwierig-
keiten stossen müsste.

5. Wirtschaftsdelikte (insbesondere Verstösse gegen die amerikani-
sche Wertschriftengesetzgebung) : Der amerikanische Druck, hier
Zugeständnisse zu erhalten, war in der vierten Gesprächsrunde weni-
ger spürbar. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass viele
der hier interessierenden Tatbestände sich in schweizerischer Sicht
als gemeinrechtliche, nach unserem Recht strafbare Delikte qualifi-
zieren und somit unter das Abkommen fallen würden.

C. Beurteilung

Ein Abkommen über Rechtshilfe in Strafsachen mit der Schweiz würde
für die USA die erste Vereinbarung dieser Art darstellen. Für die
Schweiz wäre es die erste derartige Abmachung mit einem Staate des
anglo-amerikanischen Rechtskreises. Wenn man bedenkt, wie stark
sich die beiden Rechtssysteme voneinander unterscheiden, so ist
leicht einzusehen, dass der Abschluss eines Abkommens schon rechts-
technisch grösste Schwierigkeiten bietet. Diese Tatsache allein
genügt, um die verhältnismässig lange Dauer der Gespräche zu er-
klären. Hinzu kommen die spezifischen, im amerikanisch-schweize-
rischen Verhältnis begründeten Probleme. Trotzdem sind in der
vierten Gesprächsrunde wesentliche Fortschritte erzielt worden :

Zahlreiche rechtstechnische Punkte konnten geklärt werden; auf dem
Gebiete der Wirtschaftsdelikte scheint die amerikanische Seite die
im Rahmen des ordentlichen Verfahrens ^{neu} bestehenden Rechtshilfemög-
lichkeiten erkannt zu haben; zu einem ähnlichen Schluss sind die
Gesprächspartner beim organisierten Verbrechen gekommen, wobei hier
die Problematik aber komplexer erscheint und namentlich schweizeri-
scherseits zusätzlicher Abklärungen bedarf; im Steuersektor hat die
amerikanische Delegation vermehrtes Verständnis bekundet, möchte

- 6 -

aber nach wie vor über die bereits gewährte Amtshilfe hinaus auch noch ein gewisses Mass an Rechtshilfe erlangen. Schweizerischerseits wird man bestrebt sein müssen die USA davon zu überzeugen, dass die Weiterführung der Gespräche dann weitere Fortschritte bringen wird, wenn sie - insbesondere im Steuersektor und beim organisierten Verbrechen, wo die Amerikaner wie eingangs erwähnt nach wie vor ein substantielles Entgegenkommen verlangen - auf die Ausschöpfung der regulären Rechtshilfemöglichkeiten ausgerichtet bleiben. Unter dieser Voraussetzung sollte dem Abschluss eines Rechtshilfeabkommens in Strafsachen nichts im Wege stehen. - Die Gespräche wurden sehr offen geführt und wickelten sich in einer betont freundschaftlichen Atmosphäre ab.

D. Weiteres Vorgehen

Obschon die USA bei Beginn der vierten Gesprächsrunde von der Annahme ausgingen, dass es sich hierbei um die letzten Vorgespräche handeln sollte, konnten sie schliesslich davon überzeugt werden, dass mindestens noch eine weitere informelle Gesprächsrunde für die Erarbeitung einer Verhandlungsgrundlage nötig ist. Wegen des Drucks der amerikanischen Oeffentlichkeit und namentlich des Kongresses wurde amerikanischerseits vorerst gewünscht, die informellen Gespräche Ende Mai / anfangs Juni weiterzuführen. Schweizerischerseits wurde als möglicher Termin Mitte Juli in Aussicht gestellt.

Das EPD wird die im Hinblick auf die fünfte Gesprächsrunde nötigen Abklärungen betreffend das weitere Vorgehen einleiten.

Ein eingehenderer Bericht über die rechtlichen Aspekte wird folgen.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
Finanz- und Wirtschaftsdienst

N. Weber