

Erläuterungen

zum Entwurf eines Vertrages über Rechtshilfe in Strafsachen
mit den USA

I. Allgemeiner Teil1. Vorgeschichte

Die Anfänge der schweizerisch-amerikanischen Zusammenarbeit im Gebiet der internationalen Verbrechensbekämpfung und der gegenseitigen Hilfeleistung bei der Strafverfolgung gehen auf das letzte Jahrhundert zurück. Bereits 1900 wurde zwischen der Schweiz und den USA ein Auslieferungsvertrag abgeschlossen. Im Laufe der folgenden Jahrzehnte wurde diese Zusammenarbeit durch den Beitritt beider Staaten zu multilateralen Spezialübereinkommen zur Bekämpfung typisch internationaler Delikte erweitert. Auch erwies sich die Zusammenarbeit der beiden Staaten im Rahmen der Interpol als zweckmässig und wirksam.

Indessen war den USA wegen gewisser Eigentümlichkeiten des anglo-amerikanischen Rechtssystems, worüber der spezielle Teil nähere Einzelheiten enthält, das Gebiet der sogenannten akzesorischen Rechtshilfe im kontinental-europäischen Sinne unvertraut. Zwar hat auch hier seit jeher eine gewisse freiwillige Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten bestanden, doch zeigten sich latent gewisse Mängel. Diese wirkten sich aber im Grossen und Ganzen zum Nachteil der USA aus. Die USA kennen in diesem Gebiete keine dem schweizerischen System entsprechende Beschränkungen. Die Folge war, dass die Schweiz in wichtigen Fällen, allerdings unter verhältnismässig hohen Kosten, die benötigten Informationen in den Vereinigten Staaten zu erlangen vermochte, was im umgekehrten Verhältnis nur in sehr beschränktem Masse möglich war. Die USA hatten angesichts dieser Situation bereits in den dreissiger Jahren und später wieder in den Nachkriegsjahren Vorstösse zur Beseitigung gewisser Schwierigkeiten mittels einer bilateralen Regelung unternommen. Da sie

jedoch auf eine Regelung abzielten, die den amerikanischen Strafverfolgungsorganen in der Schweiz ähnliche Rechte eingeräumt hätte, wie sie effektiv die ausländischen Staaten in den Vereinigten Staaten besitzen, lehnte es die Schweiz konstant ab, auf entsprechende Verhandlungen einzutreten.

Das Zustandekommen eines europäischen Uebereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen im Jahre 1959 scheint eine gewisse Wandlung der amerikanischen Haltung in der Frage der Rechtshilfe bewirkt zu haben. Jedenfalls bekundeten die USA schon bald darauf ihr Interesse an einem umfassenden Abkommen mit der Schweiz zur Regelung der sogenannten akzessorischen Rechtshilfe in Strafsachen. Als sie 1963 Sondierungen über die Möglichkeit des Abschlusses eines solchen Abkommens vornahmen, war man sich schweizerischerseits zum vorneherein bewusst, dass die bereits erwähnten Eigentümlichkeiten des anglo-amerikanischen Rechts besondere Schwierigkeiten bieten dürften. Dennoch erklärte man sich grundsätzlich bereit, die Frage näher zu prüfen. Das amerikanische Justizdepartement arbeitete bereits damals an einem Vertragsentwurf, von dem die zuständigen schweizerischen Behörden inoffiziell Kenntnis nehmen konnten. Die Angelegenheit wurde aber zunächst nicht weiter verfolgt.

Bezeichnenderweise gaben schon damals die mit der Angelegenheit betrauten amerikanischen Behörden unserer Botschaft in Washington gegenüber ihrer Sorge über die zunehmende Beanspruchung der Dienste der schweizerischen Banken für Transaktionen Ausdruck, die zum Teil an sich schon eine Verletzung amerikanischen Rechts darstellen, zum Teil der Vertuschung rechtswidrig erzielter Gewinne verschiedenster Art dienten. Ungefähr zur selben Zeit begann sich die amerikanische Öffentlichkeit mehr und mehr mit dem Thema "Schweizer Banken und schweizerisches Bankgeheimnis" zu befassen. Stimulierend wirkten einige nicht zu leugnende Misstände, die sich bei einzelnen in der Schweiz tätigen Banken zeigten. Allmählich nahmen die amerikanischen

Attacken gegen die schweizerischen Banken immer schärfere Formen an. Einen Höhepunkt erreichte die öffentliche Erörterung der Angelegenheit im Gefolge von "Hearings", die am 9. Dezember 1968 vom "Committee on banking and currency" des Repräsentantenhauses unter dem Vorsitze des Repräsentanten Patman durchgeführt wurden. Wie man sich erinnert, bemächtigten sich die Massenmedien besonders der Aeusserungen Mr. Morgenthau, des ehemaligen Staatsanwalts für den südlichen Distrikt von New York. Bei ihm war in Rechnung zu stellen, dass er eine politische Karriere erstrebte, weshalb ihm alle Mittel, seine Popularität zu erhöhen, recht zu sein schienen. Seine Aeusserungen waren somit nicht ganz zum Nennwert zu nehmen. Deren öffentlicher Widerhall war aber gewaltig; praktisch alle Zeitungen kommentierten seine Feststellungen. Wie sehr in den USA das Thema der Schweizer Banken, des Bankgeheimnisses und der Nummernkonten an Popularität gewann, wird unter anderem daraus ersichtlich, dass es zunehmend in den sogenannten "Comic-strips" der Tageszeitungen auftauchte und bevorzugterweise auch für publizistische Zwecke, z.B. als Reklame für Gangsterfilme ausgenützt wurde.

Im Gegensatz hierzu waren die offiziellen Aeusserungen im allgemeinen nuancierter. So fand selbst der Vorsitzende des "Committee on banking and currency", Repräsentant Patman, anlässlich der erwähnten "Hearings" anerkennende Worte für die Schweiz, die aber leider in der auf Sensation erpichten amerikanischen Presse nur geringes Echo fanden. Auch wenn man von den zahlreichen Entgleisungen und zum Teil geradezu grotesken Uebertreibungen absah, war doch nicht zu verkennen, dass beim amerikanischen Kongress und den verantwortlichen Verwaltungsstellen eine echte Besorgnis über die um sich greifende missbräuchliche Beanspruchung der Dienste der schweizerischen Banken herrschte.

2. Vorgespräche

Als die amerikanische Administration im Herbst 1968 z.T. unter dem Drucke des Kongresses sich entschloss, das Problem zwischen-

staatlich zur Diskussion zu stellen und zu diesem Zwecke Mr. Vinson, den damaligen beigeordneten Justizminister, zu einem exploratorischen Gespräch nach Bern entsandte, bot sich der Schweiz die Gelegenheit, mit ihm die vorübergehend in den Hintergrund getretene Frage eines Rechtshilfeabkommens in Strafsachen wieder aufzugreifen. Die Schweiz erklärte sich bereit und daran interessiert, die sich in diesem Gebiete stellenden Probleme gemeinsam mit den USA zu vertiefen und damit auch auf die Beseitigung eines gefährlichen Störungsfaktors im zwischenstaatlichen Verhältnis hinzuwirken.

Der Besuch Mr. Vinsons im Oktober 1968 bildete den Auftakt zu mehreren informellen schweizerisch-amerikanischen Gesprächsrunden, deren Zweck in der Erarbeitung einer gemeinsamen Verhandlungsgrundlage bestand. Diese erste Fühlungnahme mit Vertretern des Politischen Departements und des Justiz- und Polizeidepartements ergab, dass Möglichkeiten für ein Rechtshilfeabkommen bestanden. Nach Washington zurückgekehrt gab Mr. Vinson Anordnungen zur Ausarbeitung eines Abkommensentwurfs. Der Einzug der Nixon-Administration hatte keinen Unterbruch dieser Arbeiten zur Folge.

Um die Haltung der amerikanischen Administration in dieser Angelegenheit genauer kennen zu lernen, weilten im Frühjahr 1969 je ein Vertreter des Politischen Departements und der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements zu exploratorischen Gesprächen in Washington. Bei dieser zweiten Gesprächsrunde erwies es sich, dass als eigentliche Beweggründe für das amerikanische Interesse an einem Rechtshilfeabkommen mit der Schweiz die Steuerflucht, das "organisierte Verbrechen" und die Umgehung der amerikanischen Wertpapiergesetzgebung anzusehen waren.

In einer dritten Gesprächsrunde wurde ein von amerikanischer Seite vorgelegter Vertragsentwurf, den die amerikanischen Gesprächspartner als unverbindliche Diskussionsgrundlage verstanden wissen wollten, vom 26. Juni bis 5. Juli 1969 in Bern erörtert.

Dabei zeigte sich recht eigentlich, wie komplex die Materie schon rein technisch war. Es erwies sich auch, dass die drei erwähnten Hauptfragen unbedingt einer weitem Vertiefung bedurften. Man kam deshalb überein, eine vierte informelle Gesprächsrunde durchzuführen. Diese fand im März 1970 in Washington statt. Als Diskussionsgrundlage für diese Gesprächsrunde diente ein schweizerischer Vertragsentwurf, der vorgängig mit Vertretern der Bundesverwaltung, der Schweizerischen Nationalbank, der Schweizerischen Bankiervereinigung sowie einem Vertreter der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt erörtert und in seinen wesentlichen Punkten ausserdem in einer eigens dafür bestellten Arbeitsgruppe (Politisches Departement, Polizeiabteilung, Steuerverwaltung, Bundesanwaltschaft, Staatsanwaltschaft Basel-Stadt und Schweizerische Bankiervereinigung) durchberaten worden war.

Im Anschluss an die vierte Gesprächsrunde und unter Berücksichtigung ihrer Ergebnisse ist der Entwurf im Hinblick auf eine weitere, bereits in Washington in Aussicht genommene Gesprächsrunde von der erwähnten Arbeitsgruppe überarbeitet und in seinen wesentlichen Punkten dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt worden. Die fünfte und letzte Gesprächsrunde fand in Bern statt und dauerte vom 13. Juli bis 14. August 1970. Sie brachte nicht nur eine Annäherung der Standpunkte der beiden Delegationen in den wesentlichen Hauptfragen, sondern ermöglichte auch die Erarbeitung eines gemeinsamen Vertragstextes. Die Delegationen vereinbarten gleichzeitig, diesen Vertragstext den Regierungen der beiden Staaten zur Prüfung zu unterbreiten. Offen blieben dabei einzig und allein gewisse Fragen im Steuersektor, welche aber anlässlich einer Sonderbesprechung im September 1970 mit Vertretern des amerikanischen Treasury in Bern eine weitgehende Klärung erfuhren; die vertragsrechtliche Lösung wird im speziellen Teil ausführlicher behandelt werden.

Die verhältnismässig lange Dauer der Vorgespräche war die Folge spezifischer institutioneller und rechtstechnischer (materiell- und formalrechtlicher) Schwierigkeiten, auf die unten unter

Ziffer 4 Buchstabe a - e im einzelnen eingetreten wird. Hinzu kamen die im schweizerisch-amerikanischen Verhältnis begründeten spezifischen Probleme. So erhielten insbesondere Art. 273 StGB (wirtschaftlicher Nachrichtendienst), das Bankgeheimnis und die sogenannte Spezialität der Rechtshilfe besondere Bedeutung im Hinblick auf die amerikanische Wertschriftengesetzgebung, das Fiskalstrafrecht, das organisierte Verbrechen und die selbständige Befragung von Personen. Ueber all diese Fragen fand ein intensiver Gedankenaustausch statt. Mit Ausnahme der strafbaren Handlungen gegen die amerikanischen Vorschriften über den Handel mit Wertpapieren konnte praktisch in all diesen Punkten im Rahmen des beiliegenden Vertragsentwurfs eine Lösung gefunden werden, worüber der spezielle Teil Aufschluss gibt. Was die amerikanischen Wertschriftenhandelsbestimmungen betrifft, so erübrigten sich diesbezügliche Sonderbestimmungen im Vertragsentwurf, nachdem die USA im Laufe der Gespräche einsehen mussten, dass sie mit ihren ursprünglichen Forderungen auf umfassende Rechtshilfe bei Verstössen gegen diese Bestimmungen nicht durchzudringen vermögen, und erkannten, dass Rechtshilfe im hergebrachten Rahmen, z.B. bei Urkundenfälschung, Betrug oder auch bei Verleitung zur Spekulation im Sinne von Art. 158 StGB ihren praktischen Bedürfnissen schon weitgehend genügt. Im weitern ist zu erwähnen, dass bei den Vorgesprächen namentlich auch die neuartige Verbrechensform des sogenannten organisierten Verbrechens eingehend erörtert wurde. Nähere Ausführungen über die Charakteristiken und die spezielle Problematik dieser Verbrechensform finden sich unter Ziffer II.6. Buchstabe d.

Die informellen Vorgespräche haben nach unsern Feststellungen neben den parallel laufenden Bemühungen der USA um gewisse Verbesserungen des allgemeinen Strafrechts und zur Verschärfung der Vorschriften im Bankensektor ("Secret Foreign Bank Account Act") bereits zu einer gewissen Entspannung im schweizerisch-amerikanischen Verhältnis beigetragen. Rückblickend darf gesagt werden, dass es sich als richtig erwies, sich auf eine breit angelegte Diskussion sämtlicher Anliegen, die amerikanischerseits

vorgebracht wurden, einzulassen und unter Beachtung der fundamentalen schweizerischen Rechtshilfeprinzipien nach geeigneten Lösungsmöglichkeiten zu suchen, wie sie der beiliegende Abkommensentwurf aufzeigt. Für die Zukunft dürfte entscheidend sein, ob die stattgefundenen Kontakte zum Abschluss eines Abkommens führen, das seiner Substanz nach dem beiliegenden Vertragsentwurf entspricht.

3. Das schweizerische Interesse am Vertragsabschluss

Die Schweiz hat allen Grund, zu einem solchen Abkommen Hand zu bieten:

- Die Attraktivität des schweizerischen Bankwesens für Gelder jeglicher Art, darunter auch solche unrechtmässigen Ursprungs, und die Tatsache, dass die geltende schweizerische Gesetzgebung die Erlangung von Bankauskünften für ein amerikanisches Strafverfahren streng genommen verunmöglicht, bilden in amerikanischen Augen eine Anomalie, die für das schweizerisch-amerikanische Verhältnis zu einer bedrohlichen Belastung führen kann.
- Die Tatsache, dass die Glaubwürdigkeit der immer wieder abgegebenen Versicherung, die Schweiz sei entschlossen, mit allen verfügbaren Mitteln verbrecherische Umtriebe zu bekämpfen, international effektiv in Zweifel gezogen wird, darf die Schweiz nicht gleichgültig lassen.
- Ein Rechtshilfeabkommen mit den USA dürfte nicht zuletzt auch wegen seiner prophylaktischen Bedeutung einen wesentlichen Beitrag zur internationalen Verbrechensbekämpfung darstellen.
- Durch den Abschluss eines Rechtshilfeabkommens würde der bestehende Rechtshilfeverkehr mit den USA klar geregelt. Dies hätte den Vorteil, dass nicht nur die immer wieder auftretenden Störungen und Unklarheiten bei der Erledigung von Rechtshilfeersuchen ausgeschaltet, sondern auch das Fehlen klarer

Vorschriften in den meisten Kantonen über die Anwendbarkeit der Strafprozessordnung in Rechtshilfesachen behoben würden.

- Der Schweiz liegt auch daran, im Falle von schweizerischen Rechtshilfeersuchen in den USA, wo das Parteiverfahren gilt, die Hilfe der amerikanischen Behörden beanspruchen zu können, was ohne Abkommen nur unter unverhältnismässig hohen Kosten möglich ist.
- Es muss darnach getrachtet werden, dass die amerikanische Administration nicht Kompetenzen von der Art ausnützt, wie sie der in der Zwischenzeit verabschiedete "Secret Foreign Bank Account Act" über die Kontrolle amerikanischer Banktransaktionen vorsieht. Deshalb drängt sich eine konstruktive Einstellung der Schweiz in Fragen der internationalen Verbrechensbekämpfung auf.
- Die Schweiz ist der erste Staat, mit dem die USA Verhandlungen über ein Rechtshilfeabkommen in Strafsachen aufgenommen haben. Die USA beabsichtigen, in nächster Zeit mit einer Reihe weiterer europäischer Staaten in solche Verhandlungen zu treten. Es ist damit zu rechnen, dass in den uns besonders interessierenden Punkten (Steuern, Wertschriftenhandelskontrolle) andere Staaten weniger zurückhaltend sind. Das Scheitern der gegenwärtigen Kontakte könnte bewirken, dass die USA in einem spätern Zeitpunkt auf die Sache zurückkommen werden, um mit vermehrtem Druck substantiellere Zugeständnisse zu verlangen. Der möglichst unverzügliche Abschluss eines schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeabkommens vermag diese Gefahr am ehesten zu bannen.
- Schweizerische Bankiers befinden sich häufig in einem Dilemma, wenn sie im Rahmen von in den USA laufenden Verfahren von amerikanischen Gerichten oder Untersuchungsbehörden zur Aussage aufgefordert werden. Wenn sie die Aussage gestützt auf Art. 273 StGB oder Art. 47 des Bankengesetzes verweigern, riskieren sie amerikanische Sanktionen; sagen sie hingegen aus,

geraten sie eventuell mit dem schweizerischen Recht in Konflikt. Die im Abkommensentwurf vorgesehene Regelung dieser Frage vermag diese Schwierigkeit zu beheben.

- Ganz allgemein sei endlich darauf hingewiesen, dass die Pflege unserer Beziehungen zu einem Land wie die USA - mit dem wir auf allen Gebieten in engstem Kontakt stehen und dessen generelle Einstellung zur Schweiz uns nicht gleichgültig lassen kann - der grössten Aufmerksamkeit bedarf. Man denke in diesem Zusammenhang an die Bedeutung der schweizerischen Investitionen und Forderungen in Amerika sowie an den Umfang des gegenseitigen Handels- und Finanzzahlungsverkehrs, alles Interessen, welche erheblich gefährdet werden könnten, wenn es nicht gelingt, im Rechtshilfebereich eine auch in amerikanischer Sicht zufriedenstellende Regelung zu erreichen. Der ehemalige amerikanische Botschafter in der Schweiz, Mr. Hayes, bezeichnete unmittelbar vor seinem Wegzug im Frühjahr 1970 die Bankenfrage als das wichtigste zwischen den USA und der Schweiz hängige Problem.

Das Mandat der Studienkommission hat der Bundesrat bekanntlich wie folgt umschrieben:

- Begutachtung der Hauptpunkte des Abkommens im Hinblick auf die schweizerische Rechtsordnung und die Entwicklungen der internationalen Rechtshilfe;
- Verfassung eines Berichts an den Bundesrat.

Um Ihnen die gestellte Aufgabe soweit wie möglich zu erleichtern, werden im folgenden zunächst die wesentlichsten Eigentümlichkeiten des amerikanischen Straf- und Strafverfolgungsrechts dargelegt, sodann ein Ueberblick über den Aufbau des Vertrags und die Grundzüge der vorgesehenen Regelungen gegeben und schliesslich in einem dritten Abschnitt die Hauptpunkte (Grundsatzfragen) erörtert.

II. Spezieller Teil

4. Allgemeine Bemerkungen

Die stellvertretende Vornahme von Prozesshandlungen durch die Behörden eines Staats zu Handen eines Strafverfahrens in einem andern Staat ist dem anglo-amerikanischen Rechtssystem zwar nicht gänzlich unbekannt, aber so ungewohnt, dass Behörden und Gerichte dieses Systems praktisch nichts darüber wissen und sich keine Vorstellungen vom Funktionieren der behördlichen Rechts-hilfe in Strafsachen i.S. des kontinental-europäischen Systems machen können. Als wichtigste der dafür massgeblichen Gründe seien genannt: 1. Die Organisation des Strafverfahrens im sogenannten common law System als reines Parteiverfahren, in dem die das Urteil vorbereitenden häufigsten Prozesshandlungen wie Zustellungen und Einvernahmen Sache der Parteien und ihrer Rechtsvertreter (also nicht des Gerichts selbst) sind. Diese Prozesshandlungen sind deshalb Partei- und somit nicht Amtshandlungen und können jederzeit und überall vorgenommen werden, soweit keine Anwendung von Zwang dafür erforderlich ist. 2. Jegliche Anwendung von Zwang liegt nach diesem System ausschliesslich in der Hand des Richters. Jede "Partei", gleichgültig ob es sich um die ermittelnde Behörde (insbesondere die Polizei) oder den Beschuldigten handelt, die ihre Aufgabe der Beweisführung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln nicht gehörig erfüllen kann, ist somit auf die Unterstützung des Richters angewiesen, der auf ihren Antrag und auf Grund des in einem besondern kontradiktorischen Prüfungsverfahren ermittelten Ergebnisses die erforderlichen Verfügungen erlässt. Solche richterliche Unterstützung (= judicial assistance) ist also sozusagen regelmässiger Bestandteil der innerstaatlichen Prozessführung und deshalb in allen Prozessordnungen ausführlich geregelt. Sie ist aber auch die einzige Form von "Rechtshilfe", die dem common law System bekannt ist. Daraus erklärt sich, dass hier kein grundsätzlicher Unterschied besteht, ob Unterstützung für ein innerstaatliches oder für ein ausländisches Strafverfahren

geleistet werden muss, und besondere zwischenstaatliche Vereinbarungen über Rechtshilfe nicht als erforderlich erachtet wurden.

3. Für die Strafgerichtsbarkeit gilt sozusagen ausschliesslich das Territorialitätsprinzip. Es bestand daher kaum je Anlass, Handlungen abzuklären, die sich im Ausland ereignet haben.

4. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit beherrscht in so hohem Masse das gerichtliche Strafverfahren, dass die Vorlage von ausserhalb der Gerichtsverhandlung aufgenommenen Beweisen erheblichen Schwierigkeiten begegnet und deshalb wenn immer möglich umgangen wird; erst in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg, und namentlich mit dem Anwachsen der Wirtschaftskriminalität und mit der Erleichterung und dem Anschwellen des internationalen Reiseverkehrs machte sich bei diesen Staaten ein vermehrtes Bedürfnis nach Beweisaufnahmen in andern, insbesondere europäischen Staaten bemerkbar.

Bei der Prüfung des vorliegenden Entwurfs muss man sich somit bewusst sein, dass es ausserordentlich mühsamer Arbeit bedurfte, um bei der Gegenseite die Voraussetzungen für ein einigermaßen sachgerechtes Verständnis des schweizerischen Rechtshilfesystems zu schaffen, das hier erstmals in der Rechtsgeschichte überhaupt mit einem grundsätzlich anders aufgebauten Rechtssystem kombiniert werden soll.

Zu den Fragen, die in den Rechtshilfe-Beziehungen in Strafsachen zwischen Staaten der beiden Systeme besondere Schwierigkeiten machen, gehören vor allem:

a. Die grundsätzliche Verschiedenheit der rechtlichen Natur des Strafverfahrens einerseits und des Rechtshilfeverfahrens andererseits.

Bei Leistung von Rechtshilfe führt der Staat, der sie gewährt, kein eigenes Strafverfahren durch. Seine Strafprozessordnung kann deshalb im Rechtshilfeverfahren nicht ipso iure angewendet werden. Es bedarf dafür einer besondern landesrechtlichen oder vertraglichen Rechtsgrundlage. Da in der Schweiz bisher nur 9 kantonale Strafprozessordnungen eine Bestimmung enthalten,

die ihre Anwendung in einem zwischenstaatlichen Rechtshilfeverfahren erlauben, muss diese Frage im Staatsvertrag geregelt werden, wie dies in allen Fällen gemacht wurde, in denen vertragliche Vereinbarungen über Rechtshilfe in Strafsachen abgeschlossen worden sind.

b. Die Organisation des Strafverfahrens in den Staaten des common law.

Besondere Strafuntersuchungsbehörden bestehen in den Staaten des common law nicht. Grundsätzlich ist die Polizei zuständig, auf Grund ergangener Anzeigen den Sachverhalt einer strafbaren Handlung abzuklären. Darüber hinaus muss sie aber die sogenannten prima facie Beweise für die Schuld des Verdächtigten zusammetragen, wenn der Fall vor den Richter gebracht werden soll. Wo strafbare Verstösse gegen Verwaltungsvorschriften in Tateinheit mit gemeinrechtlichen Delikten begangen werden (Konkurrenz; Art. 68 StGB), ist die für die Untersuchung der verwaltungsrechtlichen Straftaten zuständige Verwaltungsbehörde auch für die Abklärung der andern Delikte wie Betrug, Urkundenfälschung etc. zuständig. Sie hat gegebenenfalls auch für diese Delikte die für die Erhebung einer Anklage erforderlichen Schuldbeweise zusammenzutragen, während es ausschliesslich Sache des Beschuldigten ist, die für seine Verteidigung notwendigen Beweise zu sammeln und zu erbringen. Im Verfahren über die Zulassung der Anklage, wie im eigentlichen gerichtlichen Strafverfahren, hat die Behörde die Stellung einer Partei wie der Beschuldigte bzw. Angeklagte.

Das formelle Strafverfahren beginnt erst mit der Erhebung der Anklage. Sie bietet nur Aussicht auf Erfolg, wenn die Behörde (oder die Polizei) die erforderlichen Schuldbeweise erbringen kann. In der Praxis bedeutet dies, dass die Untersuchung sozusagen vollständig abgeschlossen sein muss, wenn der Antrag auf Zulassung der Anklage Aussicht auf Erfolg haben soll. Wenn in den wichtigsten Punkten die Schuldbeweise nicht erbracht werden können, so wird in der Regel von der Erhebung einer An-

klage abgesehen. Mit andern Worten, zu Beginn einer Untersuchung weiss die Behörde noch nicht, ob es möglich sein wird, ein formelles Strafverfahren durchzuführen. Gelingt es ihr im Laufe ihrer Untersuchung nicht, die hiefür erforderlichen Beweise zusammenzutragen, so kann sie unter Umständen auf Grund ihrer Ergebnisse rein administrative Massnahmen treffen oder sich mit den für die Erlangung von Schadenersatz einzuschlagenden Rechtsvorkehrungen begnügen. Wird eine verwaltungsbehördliche Untersuchung angehoben, so steht somit noch nicht fest, ob sie in ein Strafverfahren ausmündet, oder ob es beim Administrativverfahren bleibt. Daher kann auch nicht gesagt werden, die verwaltungsbehördliche Untersuchung habe den Charakter einer Strafuntersuchung im Sinne des schweizerischen Rechts.

Die Leistung von Rechtshilfe in Strafsachen kann deshalb nicht auf Fälle beschränkt bleiben, in denen bereits ein formelles Strafverfahren anhängig ist; vor dessen Beginn müssen eben nicht nur die Ermittlungen über den Sachverhalt, sondern auch die wesentlichsten Beweiserhebungen bereits abgeschlossen sein.

- c. Dem Schutz einer nicht in das Strafverfahren einbezogenen Person wird im amerikanischen Recht erheblich weniger Beachtung geschenkt als in der Schweiz. Insbesondere ist der Begriff der Geheimsphäre enger. Bei weitem nicht alles, was nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein Geschäftsgeheimnis im Sinne des Art. 273 StGB darstellt, ist ein solches auch nach amerikanischem Recht. Der Begriff des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes ist dort unbekannt, und es gibt keine entsprechende strafbare Handlung.
- d. Strafbare Handlungen rein gemeinrechtlicher Art (Diebstahl, Betrug, Urkundenfälschung, Delikte gegen Leib und Leben etc.) können in den USA nur verfolgt werden, wenn sie dort begangen worden sind (Territorialitätsprinzip). Die Flucht nach Uebersee wegen solcher Taten ist selten. Es kommt auch kaum je vor, dass Zeugen oder andere Beweismittel für solche Taten sich ausserhalb

der USA befinden. Rechtshilfe in Verfahren wegen dieser Handlungen ist daher der Ausnahmefall.

Verfahren, in denen die USA an einer Rechtshilfe durch die schweizerischen Behörden interessiert sind, beziehen sich somit in der Regel auf Straftaten, für deren Untersuchung nach Buchstabe b oben eine Verwaltungsbehörde zuständig ist, wo also die zur Rechtshilfe Anlass gebenden Handlungen in Tateinheit mit Verstössen gegen Verwaltungsvorschriften begangen werden, die als solche nicht zur Rechtshilfe verpflichten. Dabei geht es in der Regel darum, in der Schweiz in Sicherheit gebrachte, durch die strafbaren Handlungen erworbene hohe Geldbeträge oder andere Vermögenswerte sicherzustellen oder an Hand der über die Schweiz getätigten Transaktionen die Deliktssumme festzustellen oder die Täterschaft zu ermitteln.

- e. Die Bundesstraftgerichtsbarkeit in den USA ist beschränkt auf Straftaten, die zum Nachteil der Bundesverwaltung oder ihres Vermögens begangen werden oder die eine Verletzung von Bundesrecht darstellen. Das hat zur Aufstellung von bundesrechtlichen Tatbeständen geführt, die nur dazu dienen, die Bundesgerichtsbarkeit für Straftaten zu begründen, die an sich nur der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit unterliegen würden, und die als solche keinen Straftatbestand des schweizerischen Rechts darstellen. Als Beispiele seien erwähnt: Die Benützung bundesstaatlicher Verbindungsmittel, wie Post, Telephon oder Telegraph, oder eines die Grenze zwischen Einzelstaaten überschreitenden Transportmittels (Auto, Bahn, Schiff oder Flugzeug) zur Vorbereitung oder Begehung eines Betrugs oder irgend eines andern Delikts. (z.B. Mail Fraud, Wire Fraud; s. Ziffer 16 Buchstabe d der dem Vertragsentwurf angeschlossenen Liste). Andererseits werden gewisse, in der Schweiz gemeinrechtlich strafbare Handlungen nach amerikanischem Recht ausschliesslich als Verletzung von Vorschriften über Zölle oder über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren verfolgt und bestraft, wie z.B. unzüchtige Veröffentlichungen (Art. 204 StGB) oder - bis vor kurzem wenigstens -

Betäubungsmitteldelikte (Art. 19 ff. Betäubungsmittelgesetz).

- f. Das gesamte amerikanische Recht ist von einem für schweizerische Begriffe schwer verständlichen Formalismus beherrscht; das gilt insbesondere für die Beweisführung im Strafverfahren, der die im Rechtshilfeweg erhobenen Beweismittel dienen sollen. Aus diesem Umstand ergeben sich - neben dem Erfordernis von Sonderbestimmungen über die Beglaubigung von Schriftstücken - da und dort Texte, die beinahe bis zur Unübersichtlichkeit oder Unverständlichkeit kompliziert sind; amerikanischerseits musste stetsfort peinlich darauf Bedacht genommen werden, dass einer trölerischen Verzögerung von Rechtshilfeverfahren durch die zahlreichen nach amerikanischem Recht zur Verfügung stehenden prozessualen Rechtsbehelfe tunlichst vorgebaut wird. Eine weitere Folge dieses Umstandes ist die amerikanische Forderung, nach Möglichkeit genau umschriebene vertragliche Verpflichtungen vorzusehen und Bestimmungen zu vermeiden, die den Entscheid in das Ermessen der ersuchten Behörde stellen.

Am Schlusse dieser Uebersicht soll nicht übergangen werden, dass soeben der Schlussbericht der Nationalen Amerikanischen Kommission für die Reform des Bundesstrafrechts erschienen ist, der tiefgreifende Aenderungen des amerikanischen Strafrechts vorschlägt. Es erscheint als nicht unwahrscheinlich, dass diese Reform einzelner hier besprochenen Schwierigkeiten auszuräumen geeignet sein könnte.

5. Aufbau des Vertrags und Grundzüge der Regelung

Der Vertragsentwurf umfasst 9 Kapitel mit 40 Artikeln, die nach folgenden Materien geordnet sind:

Kapitel I Anwendungsbereich regelt in den Artikeln 1 und 2 den allgemeinen sachlichen Anwendungsbereich in Anlehnung an das Europäische Rechtshilfeübereinkommen. Wesentlich ist, dass die

beidseitige Strafbarkeit der Handlung, die Gegenstand des Strafverfahrens im ersuchenden Staat ist, nicht allgemeine Voraussetzung der Rechtshilfe ist, wohl aber grundsätzlich gegeben sein muss, wenn die Ausführung eines Ersuchens die Anwendung prozessualen Zwangs erfordert. Nicht anwendbar ist der Vertrag -- wie auch das Europäische Uebereinkommen nach dessen Art. 1 Ziffer 2 -- auf die Auslieferung, die Vollstreckung von Haftbefehlen oder strafrechtlichen Entscheidungen und auf Verfahren wegen militärischer Straftaten. Zu den letzteren gehören auch die Tatbestände der Schwächung der Wehrkraft (Militärstrafgesetz Art. 94 - 107), soweit sie nicht als politische Delikte unter Art. 3 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrages fallen. Deren Umschreibung im Vertrag musste den Gegebenheiten des amerikanischen Militärstrafrechts angepasst werden (Art. 2 Abs. 1 Buchstabe d).

Der Vertrag ist ferner nicht anwendbar auf Verfahren wegen Fiskal-, insbesondere Steuerdelikten, soweit nicht im Rahmen der Bekämpfung des organisierten Verbrechens davon eine Ausnahme gemacht wird (Art. 2 Abs. 2). Die Bezugnahme auf "Steuern, die nicht unter das in Art. 37 Abs. 4 ..erwähnte Doppelbesteuerungsabkommen fallen" bedeutet, dass die Rechtshilfe hinsichtlich der unter das Doppelbesteuerungsabkommen fallenden Steuern durch dieses geregelt ist (vgl. Art. 37 Abs. 4). Die unter die Ziffern 23 und 27 der Schedule fallenden Straftaten (unerlaubte Glücksspiele, Betäubungsmittelmissbrauch) werden nach amerikanischem Recht als Verstösse gegen Zollvorschriften oder als solche gegen Vorschriften über die Erhebung von Verkehrssteuern geahndet. Für Betäubungsmittel-Delikte besteht die Rechtshilfepflicht gegenüber den USA nach den entsprechenden multilateralen Uebereinkommen, denen beide Staaten angehören. Die Erwähnung dieser Delikte bei den Ausnahmen des Absatzes 2 soll klarstellen, dass die Rechtshilfe von der Schweiz nicht abgelehnt werden kann mit dem Hinweis auf den fiskalischen Charakter des Strafverfahrens in den USA. Absatz 4 des Artikels 2 schliesst die Rechtshilfe aus in den Fällen, in denen eine Handlung nach schweizerischem Recht bei Konkurrenz gemeinrechtlicher und fiskalischer Tatbe-

stände nur auf Grund der Fiskalstrafbestimmungen geahndet werden kann (Konsumtion des gemeinrechtlichen Delikts; Spezialisierung des Fiskaldelikts).

Artikel 3 sieht die auch in Artikel 2 des Europäischen Uebereinkommens enthaltenen Ablehnungsgründe vor (politische Delikte, Beeinträchtigung der Souveränität oder Sicherheit des ersuchten Staats); diese werden durch eine Bestimmung ergänzt, die dem Grundsatz *ne bis in idem* Rechnung trägt.

Artikel 4 regelt die Voraussetzungen für die Anwendung prozessualen Zwangs, ohne die bei der Ausführung von Ersuchen nicht auszukommen ist. Das Rechtshilfeverfahren ist für die ein Ersuchen ausführende Behörde kein Strafverfahren (vgl. oben, Ziffer 4 Buchstabe a), sondern ein Verfahren *sui generis*, für das die Strafprozessordnung ohne besondere Rechtsgrundlage nicht anwendbar ist. Diese allgemeine Rechtsgrundlage wird nach dem Entwurf in Art. 9 Absatz 1 geschaffen. Eingriffe in persönliche Freiheitsrechte müssen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durch den damit verfolgten Zweck gerechtfertigt sein und sind in der Regel bei der Abklärung von Handlungen, die nach dem Recht des diese Eingriffe vornehmenden Staates nicht mit Strafe bedroht sind, nicht zulässig. Mit andern Worten: Voraussetzung für solche Eingriffe ist die Strafbarkeit der Gegenstand des Strafverfahrens im Ausland bildenden Handlung auch nach dem Recht des um Rechtshilfe ersuchten Staates. Darüber hinaus dürfen die Eingriffe nicht weiter gehen, als es die Erreichung des Zwecks erfordert (Grundsatz der Verhältnismässigkeit). Der daraus schon für das innerstaatliche Strafverfahren abgeleitete Grundsatz der tunlichsten Schonung der Privatgeheimsphäre von Personen, die nicht in das Strafverfahren einbezogen sind, erhält für das zwischenstaatliche Recht im Hinblick auf Art. 273 StCB besondere Bedeutung: Es ergibt sich sowohl die Notwendigkeit gewisser Beschränkungen der Anwendung von Zwangsmassnahmen im Rechtshilfeverfahren als auch insbesondere der sorgfältigen Ueberwachung

der Ausführung von Ersuchen unter dem Gesichtspunkt des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes.

Die Eigenheiten des amerikanischen Systems, insbesondere die (bereits erwähnten) zur Begründung der Bundesgerichtsbarkeit aufgestellten Straftatbestände, aber auch die sonst von unsern Qualifikationen abweichende Bedeutung, die gewissen Straftaten dort zukommt (z.B. verbotenes Glücksspiel), erforderten eine Liste der Straftaten, bei deren Abklärung im Rechtshilfeverfahren Zwangsmassnahmen angewendet werden dürfen. Diese Liste ist dem Entwurf als Anhang beigelegt. Sie genügt jedoch für sich allein nicht, da sie auch Tatbestände enthält, die als solche nach schweizerischem Recht nicht strafbar sind. Es bedarf deshalb der Kombination der Liste mit dem Grundsatz der beidseitigen Strafbarkeit, verbunden mit einer den besondern Umständen Rechnung tragenden Bestimmung über die Art und Weise, wie die Beurteilung der Strafbarkeit nach dem Recht des ersuchten Staats vorzunehmen ist (vgl. Art. 2 Abs. 4; Art. 4 Abs. 2 und 3).

Das zweite Kapitel regelt die Sonderrechtshilfe im Rahmen der Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Darauf ist weiter unten noch näher einzugehen.

Kapitel III enthält im wesentlichen Vorschriften über das bei der Ausführung von Ersuchen anzuwendende Recht. Grundsätzlich sind die für Strafverfahren im ersuchten Staat geltenden Verfahrensvorschriften anzuwenden (Art. 9 Abs. 1). Unter besondern Voraussetzungen kann jedoch die Anwendung des Verfahrensrechts des ersuchenden Staats zweckmässig sein. Diese Möglichkeit wird deshalb auch vorgesehen (Art. 9 Abs. 2), wie das zum Beispiel schon in den Haager Uebereinkommen betreffend Zivilprozessrecht der Fall ist. Indessen kann für die Durchsuchung von Personen, Räumen oder Papieren ein solches Zugeständnis nicht gemacht werden.

Die Aussagepflicht von Zeugen ist im Rechtshilfeverfahren zunächst in dem Sinne eingeschränkt, als diese sich auf die

Zeugnisverweigerungsrechte sowohl nach dem Recht des ersuchten wie des ersuchenden Staats berufen können (Art. 10 Abs. 1). Im Zusammenhang mit der beschränkten Zulässigkeit der Weiterleitung von Auskünften über den Geheimbereich von Personen, die nicht in das Strafverfahren im ersuchenden Staat einbezogen sind (Art. 10 Abs. 2), ergibt sich de facto eine zusätzliche Beschränkung der Aussagepflicht. Denn es hätte keinen Sinn, Aussagen dieser Art zu erzwingen, wenn vorauszusehen ist, dass sie nicht weitergeleitet werden dürfen.

Aus den in Ziffer II.4. Buchstabe c erwähnten Gründen wird es amerikanischerseits vorgezogen, die dem besonderen Schutz des Geheimbereichs der nicht in das Strafverfahren einbezogenen Personen dienende Regelung nur zugunsten schweizerischer Geheimnisträger vorzusehen, d.h. als einseitige, nur für den Fall der Ausführung amerikanischer Ersuchen in der Schweiz geltende Bestimmungen. Dabei muss aber den Besonderheiten des amerikanischen Beweisrechts Rechnung getragen werden, um in den Fällen, in denen die Schweiz Auskünfte über solche Personen liefert, deren Zulässigkeit als Beweismittel im Strafverfahren nicht in Frage zu stellen. Daraus erklärt sich die vorgesehene Regelung, wonach die Schweiz unter den vertraglichen Voraussetzungen zur Erteilung solcher Auskünfte verpflichtet ist (vgl. oben Ziffer II.4. Buchstaben e und f).

Hervorzuheben ist, dass im Falle der Ausführung eines Ersuchens nach den Rechtsvorschriften des ersuchenden Staats auch Zeugen und Sachverständige berechtigt sind, einen Rechtsbeistand zu bestellen, der ihnen während des Verfahrens beistehen kann (Art. 12 Abs. 3).

Kapitel IV behandelt im wesentlichen die Herausgabe von Schriftstücken, Akten und anderen Beweisstücken und die besonderen, für die Beglaubigung von Schriftstücken anwendbaren Verfahren. Hier ist darauf hinzuweisen, dass nach amerikanischen Darlegungen die im Rechtshilfeweg erhobenen schriftlichen Beweisstücke in wichtigen Fällen nach gesetzlicher Vorschrift bei Gericht als

Beweismittel ~~nur~~ zulässig sind, wenn das amerikanischerseits vorgeschlagene Verfahren nach Art. 17 durchgeführt worden ist. Die Befragung der Zeugen beschränkt sich dabei aber auf die Umstände, die für die Echtheit der Urkunden und ihre Zulässigkeit als Beweismittel massgeblich sind (vgl. Entwurf eines Briefwechsels zu Art. 17 Abs. 2). Fragen zum Tatbestand der Gegenstand des Strafverfahrens bildenden Tat sind also nicht zulässig.

Kapitel V sieht die Möglichkeit der Durchführung selbständiger formloser Befragungen von Personen im ersuchten Staat durch Vertreter des ersuchenden Staats vor. Es bedarf dafür der Zustimmung der zu befragenden Personen und im Einzelfall einer Bewilligung der zuständigen Behörde des ersuchten Staats, der die ihm gutscheinenden Bedingungen stellen kann. Aus der Weigerung, sich einer solchen Befragung zu unterziehen, dürfen dem Betroffenen keine nachteiligen Folgen erwachsen (vgl. unten Ziffer 6 Buchstabe c).

In Kapitel VI sind die Zustellungen und deren Wirkungen, sowie das persönliche Erscheinen von Zeugen (oder Sachverständigen) oder Häftlingen im ersuchenden Staat geregelt. Hervorzuheben ist hier, dass - in Anlehnung an die Beschränkung der Pflicht des ersuchten Staats in Art. 10, Auskünfte über am Strafverfahren nicht beteiligte Personen weiterzuleiten - auch in diesem Fall den Erfordernissen des Art. 273 StGB Rechnung getragen werden konnte. Nach Art. 24 Abs. 2 darf die Aussage, welche in Art. 10 Abs. 2 erwähnte Tatsachen offenbaren würde, nur erzwungen werden, wenn die dort erwähnten Voraussetzungen gegeben sind. Sachlich ist damit eine Erweiterung der Zeugnisverweigerungsgründe im Rechtshilfeverfahren erzielt worden. Selbstverständlich steht auch Personen, die auf Grund einer im ersuchten Staat zugestellten Vorladung im ersuchenden Staat vor Gericht oder Behörden erscheinen, freies Geleit zu.

Die in Kapitel VII enthaltenen Vorschriften über das zwischenstaatliche Verfahren entsprechen praktisch in allen Teilen der im Europäischen Rechtshilfeübereinkommen vorgesehenen Regelung, lediglich hinsichtlich der Kosten der Rechtshilfe musste der Tatsache Rechnung getragen werden, dass - ihrer Verfahrensorganisation entsprechend - die amerikanischen Behörden und Gerichte nicht über das für die Protokollierung von Einvernahmen erforderliche Personal verfügen und deshalb die daraus erwachsenden Kosten nicht übernehmen können.

Kapitel VIII befasst sich mit den Mitteilungspflichten des ersuchten Staats hinsichtlich der von einem Ersuchen betroffenen Person und schränkt im Interesse einer Vermeidung trölerischer Verzögerungen der Erledigung von Ersuchen in den USA die Zulässigkeit gewisser prozessualer Rechtsbehelfe des amerikanischen Rechts ein. Eine einlässliche Regelung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen der zuständigen Rechtshilfebehörden im Vertrag erwies sich als unzweckmässig. Es ist deshalb im Hinblick auf die Tragweite gewisser Verpflichtungen dieses Vertrages ausdrücklich vorgesehen worden, dass in der Schweiz eine besondere landesrechtliche Regelung der Rechtsmittel vorzunehmen sei. Aus den hierüber geführten Diskussionen ergab sich die Notwendigkeit, die unter gewissen Voraussetzungen erforderliche Benachrichtigung auch der im Strafverfahren des ersuchenden Staats verdächtigten oder angeklagten Personen im Vertrag zu regeln im Hinblick auf die daraus sich möglicherweise ergebenden Rückwirkungen auf das Strafverfahren.

Zu den Schlussbestimmungen des Kapitels IX ist lediglich zu bemerken, dass nach Art. 37 Abs. 1 die Verfahrensbestimmungen dieses Vertrags auch in Rechtshilfeverfahren auf Grund anderer zwischen den Vertragsparteien geltender Vereinbarungen über Rechtshilfe in Strafsachen angewendet werden können.

Abs. 3 dieses Artikels erwies sich als notwendig, weil andernfalls nach amerikanischer Rechtsprechung Landesrecht und Staats-

vertrag einander ranggleich sind, in gewissen Fällen also das Landesrecht dem Staatsvertrag vorgehen kann. Ohne diese Bestimmung könnte somit die Durchsetzung des Vertrags in den USA im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten.

6. Grundsatzfragen

Vereinbarungen mit den USA über die Rechtshilfe in Strafsachen - und damit der vorliegende Vertragsentwurf - werfen einige grundsätzliche Probleme auf, deren vertragliche Lösung zum Teil rein rechtliche, zum Teil aber auch rechtspolitische Schwierigkeiten bereitet.

- a. Der Schutz der Geheimsphäre (Art. 10, 24; Briefwechsel zu Art. 3, 9, 10 und 24).

Hinter das allgemeine Interesse an der Bekämpfung der Kriminalität haben private Interessen weitgehend zurückzutreten. Daher ist in der Regel jedermann verpflichtet, in einem Strafverfahren Zeugnis abzulegen (Art. 74 BStP). Nur wo die Aussagepflicht einen Zeugen in einen Gewissenskonflikt bringen würde oder untragbare Auswirkungen auf das für die Ausübung bestimmter Berufe unerlässliche Vertrauensverhältnis haben müsste, hat sie überwiegenden Bedenken zu weichen. Nach der geltenden schweizerischen Ordnung trifft dies im Strafverfahren hinsichtlich der Tatsachen, die zum Geheimbereich gehören, nur für die vom Gesetz abschliessend aufgezählten Berufsheimnisse zu (Art. 77 BStP), während der sonstige private Geheimbereich zwar tunlichst zu schonen ist, aber keinen Schutz beanspruchen kann, soweit die ihm zugehörenden Tatsachen für die Untersuchung von Bedeutung sind (Art. 66 und 69 BStP). Dies gilt nach Art. 69 leg. cit. insbesondere auch für die Durchsuchung von Papieren im Besitz einer nicht in das Strafverfahren einbezogenen Person.

Auf der andern Seite hat der schweizerische Gesetzgeber den privaten Geheimbereich strafrechtlich in erheblichem Umfang geschützt (Art. 162 und 273 StGB; Art. 36 Abs. 4 BV in Verbin-

dung mit Art. 57 PVG, Art. 39 TVG; Art. 47 BkG) und diesen Schutz erst vor kurzem weiter verstärkt (Art. 179^{bis} - 179^{septies} StGB).

Der Verrat von Geschäftsgeheimnissen und insbesondere deren Auskundschaften und Zugänglichmachen für fremde Behörden oder Organisationen (Art. 273 StGB) sind mit Gefängnis, in schweren Fällen sogar mit Zuchthaus bedroht. Im schweizerischen Strafverfahren muss dieser Schutz weichen, soweit das der Zweck der Strafuntersuchung bedingt. Mit dem Problem der Zugänglichmachung von Geschäftsgeheimnissen für fremde Behörden durch deren öffentliche Erörterung im Rahmen eines schweizerischen Strafverfahrens hat sich, soweit feststellbar, bis heute noch kein Gericht auseinandergesetzt. Die Strafprozessordnungen enthalten darüber keine Bestimmungen, abgesehen von der Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit der Verhandlungen (Art. 24 Abs. 2 BStP). Wo aber Geschäftsgeheimnisse im Wege der Leistung von Rechtshilfe einer fremden Behörde zugänglich gemacht werden müssen, erscheint es als mit der schweizerischen strafrechtlichen Ordnung nicht vereinbar, wenn auch dafür allein das Kriterium der Bedeutung des Geheimnisses für das Strafverfahren massgebend wäre. Es müssen deshalb in einem Rechtshilfeabkommen zusätzliche Voraussetzungen aufgestellt werden. Vor allem müssen die Schwere des Eingriffs sowohl in die schutzwürdigen Interessen der Schweiz als auch in die Geheimsphäre des Privaten und diejenige der zur verlangten Rechtshilfe Anlass gebenden Straftat zueinander in einem angemessenen Verhältnis stehen. Ferner soll der Eingriff nur zulässig sein, wenn die Beschaffung der erforderlichen Auskünfte auf einem andern Weg ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht möglich erscheint. Mit andern Worten, der ersuchende Staat muss ohne Erfolg alle zumutbaren Anstrengungen unternommen haben, um die erforderlichen Auskünfte von anderer Seite zu erhalten, bevor seinem Ersuchen entsprochen werden kann, soweit es sich um die Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen unbeteiligter Dritter handelt.

Im Verhältnis zu den USA darf erwartet werden, dass infolge der Verschärfung der Kontrolle über Auslandstransaktionen amerikanischer Banken (Secret Foreign Bank Account Act) die eigenen Informationsmöglichkeiten der US-Behörden sich verbessern und die Fälle, in denen sie namentlich Auskünfte über Geschäftsgeheimnisse einer nicht in das Strafverfahren einbezogenen Person benötigen, sich erheblich reduzieren werden.

Einen besondern Teil des gesetzlichen Schutzes der privaten Geheimsphäre betrifft Art. 47 BkG. Diese Bestimmung behält in der neuen, von beiden Räten der Bundesversammlung genehmigten Fassung nun ausdrücklich die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde vor (Abs. 4). Das entspricht der bisherigen Lehre und Rechtsprechung. Damit ist klargestellt, dass eine Bank im Strafverfahren unbeschränkt auskunftspflichtig ist und dass grundsätzlich diese Auskunftspflicht auch im Rechtshilfverfahren in Strafsachen besteht, soweit dafür die Vorschriften der StPO anzuwenden sind. Soweit die Papiere einer Bank, zu denen auch ihre Bücher gehören, für die Untersuchung von Bedeutung sind, können sie durchsucht werden, wobei allerdings in der Regel (z.B. nach Art. 69 BStP) "mit grösster Schonung der Privatgeheimnisse" vorzugehen ist. Bankpapiere, die Privatgeheimnisse nicht in das Strafverfahren einbezogener Dritter enthalten, unterliegen somit grundsätzlich der Durchsuchung, bei der aber - nach BStP - diese Geheimnisse soweit wie möglich geschont werden müssen. In diesem Umfang ist eine Bank im Strafverfahren an sich auch auskunftspflichtig. Indessen erscheint hier eine Auskunftspflicht in zwischenstaatlichen Rechtshilfesachen nur unter den gleichen Voraussetzungen als angemessen, wie sie für die Offenbarung eines unter Art. 273 StGB fallenden Geschäftsgeheimnisses aufgestellt sind. Der Vertragsentwurf (und der Entwurf zu einem Briefwechsel zu den Art. 3, 9, 10, 21) sollen diese Auffassung verwirklichen.

Rechtlich können die vorgesehenen Beschränkungen der Offenbarung der in Frage stehenden Geheimnisse aufgefasst werden als eine

(für das Rechtshilfeverfahren geltende) bedingte Beschränkung der prozessualen Pflicht zur Offenbarung selbst oder - dies gilt namentlich für die Geschäftsgeheimnisse nach Art. 273 StGB - als Präzisierung des in Art. 3 Abs. 1 Buchstabe d des Entwurfs vorgesehenen Grundes der Ablehnung eines Ersuchens (Berufung auf die Unvereinbarkeit der Ausführung mit wesentlichen Interessen des Bundes). Schweizerischerseits war die Formulierung einer Bestimmung im Sinne der 1. Variante vorgeschlagen worden (Art. 20 Abs. 2 des schweizerischen Gegenentwurfs vom Februar 1970, der Arbeitsgrundlage der im Januar 1970 eingesetzten Arbeitsgruppe bildete). Diese Fassung wurde jedoch amerikanischerseits als unannehmbar bezeichnet im Hinblick auf den mangelnden Schutz der Geheimsphäre im amerikanischen Prozessrecht und die daraus sich ergebende einseitige Anwendbarkeit der Bestimmung im schweizerischen Rechtshilfeverfahren. Dies erweckte erhebliche Befürchtungen, dass die Bestimmung vom US-Parlament nicht akzeptiert würde. Aus den gleichen Gründen wurde amerikanischerseits verlangt, dass eine möglichst genau umschriebene vertragliche Verpflichtung der schweizerischen Behörden vorzusehen sei. Somit wurde die 2. Variante der Formulierung der Bestimmung gewählt, die aber im Ergebnis für die Schweiz die gleiche Wirkung hat.

- b. Anwendbarkeit fremden Verfahrensrechts (Art. 9; Art. 15 - 17). Die Anwendung der im ersuchten Staat (für die Rechtsprechung) geltenden Verfahrensvorschriften bei der Erledigung von Rechtshilfeersuchen ist eine Regel, von der von jeher gewisse Ausnahmen vertraglich vereinbart wurden. So haben bereits die ersten Haager Uebereinkommen betreffend Zivilprozessrecht von 1893 und 1905 vorgesehen, dass dem Antrag der ersuchenden Behörde, nach einer besondern Form zu verfahren, zu entsprechen sei, sofern diese Form der Gesetzgebung des ersuchten Staats nicht zuwiderläuft (Haager Uebereinkommen 1905/54, Art. 14 Abs. 2). Art. 18 Abs. 3 des schweizerisch-polnischen Auslieferungsvertrags vom 19. November 1937 sieht ebenfalls diese Regelung vor. Das Europäische Uebereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Straf-

sachen regelt diese Frage nicht durch eine allgemeine Bestimmung. Es enthält aber in Art. 3 Ziffer 2, Art. 4 und 7 Ziffer 1 Abs. 2 für besondere Fälle Vorschriften über die Anwendung fremden Verfahrensrechts.

Die Leistung von Rechtshilfe in Strafsachen soll im wesentlichen helfen, ein anhängiges Strafverfahren ordnungsgemäss durchzuführen. Soweit dabei die Beschaffung von Beweisen in Frage steht, kann ihr Zweck nur erreicht werden, wenn die im Wege der Rechtshilfe erlangten Unterlagen auch den gesetzlichen Anforderungen an Beweismittel entsprechen und unter Beobachtung der für ihre Beschaffung geltenden Vorschriften erhoben worden sind.

Die Anwendung des Verfahrensrechts des ersuchenden Staats kann sich deshalb je nach den Umständen des Einzelfalles als zweckmässig erweisen. Das gilt vor allem, wenn sämtliche Beteiligten mit der Leistung der Rechtshilfe einverstanden und mit dem Recht des ersuchenden Staats vertraut sind.

Der Entwurf lässt daher grundsätzlich die ^{Anwendung fremder} ~~die~~ Verfahrensvorschriften zu, gibt aber den Betroffenen das Recht, einen Rechtsbeistand zu bestellen, der ihm während der Ausführung des Ersuchens beistehen kann (vgl. Art. 12 Abs. 3).

c. Formlose Befragungen (Art. 19 und 20)

Die gleichen Ueberlegungen stehen auch im Vordergrund hinsichtlich der Zweckmässigkeit des in den Artikeln 19 und 20 vorgesehenen Verfahrens der selbständigen formlosen Befragung von Personen. Zunächst ist zu betonen, dass es sich dabei nicht um Beschaffung von Beweisen handelt. Nach amerikanischer Praxis ist es üblich, vor der Einvernahme eines präsumtiven Zeugen, die als "hearing of a witness" bezeichnet wird, durch seine Befragung ("interview") abzuklären, ob er überhaupt in der Lage ist, zum Beweisthema etwas auszusagen, was für die Untersuchung oder die Beurteilung der Strafsache von Belang ist. Auf Grund des Ergebnisses dieser Befragung wird erst entschieden,

ob die formelle Einvernahme als Zeuge vorgenommen werden soll oder nicht.

Nach amerikanischer Verfahrenspraxis gilt folgendes: Das einzuschlagende Verfahren steht im Belieben der Beteiligten. Die Antworten des Befragten dürfen ohne sein Einverständnis nicht in einem Protokoll festgehalten werden. Ein allenfalls aufgenommenes Protokoll braucht er nicht zu unterzeichnen. Der Befragte ist ferner keiner Pflicht zur Aussage unterworfen. Es steht ihm weiter frei, ob er (über alle oder über einzelne seiner Antworten) eine schriftliche Erklärung abgeben will. Die Zustimmung zur Befragung umschliesst nicht auch die Zustimmung zur Abgabe einer schriftlichen Erklärung ("statement"). Die Entscheidung darüber braucht erst nach Abschluss der Befragung gefällt zu werden. Es steht dem Befragten zudem frei, ob er das "statement" durch Eid oder Handgelübde bekräftigen will oder nicht.

Antworten, die nicht in einem "statement" aufgenommen worden sind, können von der untersuchenden Behörde höchstens dazu verwendet werden, um daraus Aufschluss oder Anhaltspunkte über die Zweckmässigkeit der Einholung weiterer Informationen oder der Einvernahme anderer Zeugen zu gewinnen oder über die zweckdienlichste Art der Befragung der Zeugen. Als Beweismittel sind sie nicht verwendbar.

Ein "statement" kann gegen den Widerspruch des Beschuldigten in der Hauptverhandlung vor Gericht nicht als Beweismittel verwendet werden, ausgenommen zur Anfechtung der Aussage, die der Befragte als Zeuge vor Gericht abgibt.

Nach den von der amerikanischen Delegation erteilten Auskünften wäre ferner beabsichtigt, die formlose Befragung auch anzuwenden um abzuklären, ob das Wissen eines Zeugen den erheblichen Aufwand an Zeit, Arbeit und Kosten (Uebersetzungen !) rechtfertigen würde, der mit der Erstellung eines Rechtshilfeersuchens oder mit dem persönlichen Erscheinen des Zeugen vor den amerika-

nischen Behörden verbunden wäre. Namentlich für diese Zwecke wird amerikanischerseits grosser Wert auf die Aufnahme der Artikel 19 und 20 im Vertrag gelegt. Es steht ausser Zweifel, dass sie ein praktisches, einfaches und kostensparendes Hilfsmittel für die Durchführung des Vertrages darstellen.

Im Hinblick auf den beschränkten Anwendungsbereich und Zweck der "interviews" und auf die (noch zu erwähnende) Verwaltungsökonomie hat sich die schweizerische Delegation bereit erklärt, die beiden Artikel in den Entwurf aufzunehmen. Sie tat dies in der Meinung, es bestehe zwischen "interview" und der Zeugeneinvernahme oder einer polizeilichen Befragung im Ermittlungsverfahren (z.B. nach Art. 101 ff. BStP) ein grundsätzlicher Unterschied, der es erlaube, das hierzulande hergebrachte Prinzip der Ablehnung von Amtshandlungen fremder Organe innerhalb unserer Grenzen (s. auch Art. 271 StGB) um ein wenig zu lockern. Weil dies durch kündbaren Staatsvertrag geschehen würde und im Hinblick auf die vorgesehenen Kautelen erscheine diese Lösung als vertretbar (beiläufig mag hier erwähnt sein, dass sich die Schweiz schon sehr nachdrücklich für staatsvertragliche Vorschriften einsetzte, die ihren Strafverfolgungsbehörden Amtshandlungen, sogar Zwangsmassnahmen, auf fremdem Staatsgebiet erlauben; vgl. Botschaft zum Büsinger Vertrag, BBl 1965 II 1145 f. und Art. 15 dieses Vertrags). Die im Effekt wirksamen Kautelen bestehen vor allem

- aa. in der Erforderlichkeit einer besondern Bewilligung im Einzelfall;
- bb. in der Beschränkung auf Verfahren, für die nach dem Vertrag die Rechtshilfe zulässig ist (also z.B. Ausschluss von Steuersachen);
- cc. in der Zulassung der Verbeiständung durch einen Rechtsanwalt;
- dd. in der Erforderlichkeit einer Rechtsbelehrung des Betroffenen und seiner schriftlichen Zustimmung (Verhinderung unüberlegter Zustimmung);

- ee. in der Möglichkeit der Ueberwachung der Befragung durch schweizerische Organe, die insbesondere der Verhinderung der Erteilung von Auskünften dienen soll, die nach Art. 273 StGB unzulässig sein könnte;
- ff. in der Einräumung einer Bedenkzeit hinsichtlich der Abgabe eines "statement", und
- gg. im Ausschluss jeder Benachteiligung oder Sanktion sowie der Ausübung von Druck oder Zwang gegenüber Personen, die ihre Zustimmung zur Befragung an sich oder zur Abgabe oder Bekräftigung einer Erklärung verweigert haben.

Schweizerischerseits stände zu erwarten, dass mit der Zulassung der "interviews" die Zahl der amerikanischen Ersuchen um Vornahme von Zeugeneinvernahmen im wesentlichen auf die Fälle beschränkt werden könnte, in denen die Bedeutung der Aussage den beiderseits mit der Durchführung von Rechtshilfeersuchen verbundenen Aufwand lohnt (Verwaltungsökonomie); diese würde ferner erleichtert und beschleunigt, weil auf Grund der Befragung genaue Instruktionen über die Erstellung des Rechtshilfeersuchens gegeben werden könnten (vgl. dazu auch unten, Ziffer 6 Buchstabe g).

d. Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Art. 6 - 8)

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 7. Juli 1970 (Verhandlungsinstruktionen für die 5. Gesprächsrunde), der auf Grund der Vorarbeiten der im Januar 1970 eingesetzten Arbeitsgruppe sowie der Besprechung mit Vertretern der Banken vom 26. Juni 1970 gefasst worden ist, sollten die Artikel 7 und 7a des schweizerischen Gegenentwurfs vom 2. Juli 1970 in der von der Arbeitsgruppe angenommenen Fassung Grundlage der Verhandlungen der 5. Gesprächsrunde bilden. Der Bundesrat hat damit grundsätzlich - wenn auch unter dem Vorbehalt der Genehmigung der eidgenössischen Räte - beschlossen, eine sehr weitgehende Sonderrechtshilfe zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens ins Auge zu fassen. Er stützte sich damals auf fol-

gende Erwägungen:

- Das organisierte Verbrechen ist in den USA zu einem "Staat im Staat" geworden. Parlament und Regierung haben ihm in aller Form den schärfsten Kampf angesagt und er stellt ein vorrangiges innenpolitisches Problem dar. Die USA haben erkannt, dass das Anwachsen des organisierten Verbrechens auch nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass es ihre Gesetzgebung in zahlreichen Fällen verunmöglicht, auf dem gesetzlich zulässigen Wege die für die Verurteilung der Täter erforderlichen Beweise zusammenzutragen, und dass die gesetzlich vorgesehenen Strafen und Massnahmen in Bezug auf Zweckmässigkeit und Ausmass ungenügend sind. Sie haben auf Grund einer umfassenden Dokumentation, die eine von Präsident Johnson dafür eingesetzte Spezialkommission zusammengetragen hatte, eine Gesetzesrevision vorbereitet, die diese Mängel im Rahmen der verfassungsmässigen Möglichkeiten beseitigt. Diese Gesetzesrevision wurde in der Folge verwirklicht und ^{wird} nachfolgend noch einlässlich erläutert.
- Die zur Verfügung stehenden Unterlagen lassen keinen Zweifel daran, dass die Verbrechersyndikate mit den ungeheuren Mitteln, die aus ihrer nach den modernsten Erkenntnissen auf dem Gebiet des Managements organisierten illegalen Tätigkeit fliessen, einen Besorgnis erregenden Einfluss auf Wirtschaft und Politik erworben haben. Die tatsächliche Macht, die sie damit ausüben, wird im übrigen dazu genutzt, die Organisation und deren Tätigkeit mit allen verfügbaren Mitteln der Strafverfolgung zu entziehen und die offene oder versteckte Duldung ihrer Praktiken sicherzustellen.
- Der gegen Opfer und Handlanger der Verbrechersyndikate ausgeübte Terror, der jeden, der zuviel weiss oder etwas verrät, mit dem Tod bedroht, stellt der Strafuntersuchung vor allem gegen die an der Spitze des organisierten Verbrechens stehenden Leute fast unüberwindliche Hindernisse entgegen. Diese Leute vermeiden es zudem sorgfältig, selber gemeinrechtliche Delikte zu begehen, und befassen sich vorwiegend mit Finanztransaktionen,

die dazu dienen, die auf gesetzeswidrige Art erlangten Einkünfte auf dem Umweg über das Ausland zu Investitionen in Unternehmungen verwendbar zu machen, die unter die Kontrolle des organisierten Verbrechens gebracht und mit dessen Methoden ausgebeutet werden sollen. Das Verstecken und Tarnen ihrer Einkünfte und ihrer Investitionen gelingt ihnen nur dadurch, dass sie diese auch den Steuerbehörden verheimlichen und sich unlauterer Machenschaften von einfacher Steuerflucht bis zu raffiniertem Steuerbetrug bedienen. Die Unterwanderung von Industrie und Handel durch das organisierte Verbrechen stellt eine der grössten Gefahren dar. Das organisierte Verbrechen kann, soweit es die massgebenden Leute an seiner Spitze angeht, in der Regel bloss durch das Mittel der Verfolgung wegen Steuer- vergehen bekämpft werden. Es ist ferner klar, dass sich der Kampf, wenn er wirksam sein soll, in erster Linie gegen diese Spitzen-Leute richten muss, die nicht von einem Tag auf den andern ersetzt werden können.

- Die Verletzung von Vorschriften über Steuern ist für das organisierte Verbrechen auch ein wesentliches Mittel der Vermehrung der Einkünfte. Steuerbetrug und vor allem die Steuerhinterziehung gehören ebenso zur geplanten und organisierten Tätigkeit, wie Erpressungen, Mord, Wucher etc. Ihre Verfolgung und Bestrafung, vor allem aber die sich daran knüpfende Einziehung der illegal erworbenen Beträge oder die Nachsteuern bilden somit einen wichtigen und vielleicht den am meisten Erfolg versprechenden Teil des Kampfes gegen das organisierte Verbrechen. Die Verfolgung der Steuerdelikte ist in diesem Rahmen für den amerikanischen Staat in erster Linie Mittel der Bekämpfung der gefährlichsten Form des (gemeinen) Verbrechens, nicht Mittel zur Vermehrung des Steueraufkommens.
- Die internationalen Finanztransaktionen spielen bei den Machenschaften des organisierten Verbrechens eine nicht unbedeutende Rolle. Auf diesem Weg wird die Unterwanderung von Industrie und Handel stark erleichtert. Es liegt deshalb auf der Hand, dass die Schweiz als wichtiger Finanzplatz zu dieser

Unterwanderung benützt wird, wozu nicht zuletzt erheblich beiträgt, dass die Schweiz grundsätzlich in Steuersachen keine Rechtshilfe leistet. Dieser Grundsatz erleidet keinen Einbruch, wenn als Mittel zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und im Rahmen dieser Bekämpfung auch die schweizerischen Steuerbehörden zur Rechtshilfe herangezogen werden können. Das berührt insbesondere die Regelung der Rechtshilfe im Verhältnis zu andern Staaten nicht, solange dort das organisierte Verbrechen nicht ebenfalls wesentlich in Erscheinung tritt.

- Es liegen Anzeichen dafür vor, dass das organisierte Verbrechen bereits auf Europa überzugreifen beginnt. Die soziale und politische Gefahr, welche es darstellt, bedroht somit auch die europäischen Staaten. Seine Bekämpfung wird damit zu einer internationalen Aufgabe, deren Bedeutung es nicht erlaubt, abseits zu stehen. Die Schweiz darf deshalb den USA die umfassende, unbeschränkte Zusammenarbeit im Kampf gegen das organisierte Verbrechen gerade da nicht versagen, wo dieser gegen die gefährlichste Begleiterscheinung gerichtet ist, gegen die Unterwanderung von Industrie und Handel, und überdies praktisch die einzige Möglichkeit bildet, gegen die Leute vorzugehen, die für die gesamte Tätigkeit des organisierten Verbrechens die wirkliche Verantwortung trifft.

Seitdem der Bundesrat aufgrund vorstehender Ueberlegungen und Tatsachen seine Verhandlungsinstruktionen vom 7. Juli 1970 beschlossen hatte, ist in den USA am 15. Oktober 1970 das auf Grund der Arbeiten der Johnson-Kommission ausgearbeitete Gesetz "Public Law 91-452 relating to the control of organized crime in the US" in Kraft getreten. Dieses Bundesgesetz fügt im wesentlichen in 12 Kapiteln dem das Bundesstraf- und Strafprozessrecht regelnden 18. Titel des US Code zahlreiche neue Bestimmungen bei. Der Kampf gegen das organisierte Verbrechen wird auf Bundesebene zentralisiert und gibt den zuständigen Behörden die angesichts der Gefährlichkeit der Situation erforderlichen besonderen Mittel an die Hand, um diesen Kampf mit

erheblich verbesserten Aussichten auf Erfolg zu führen. Das Gesetz schafft ferner

- a. eine Spezialkommission, die mit dem Studium sämtlicher gesetzlichen und tatsächlichen Aspekte des Glücksspiels in allen seinen Formen, eine Hauptfinanzquelle des organisierten Verbrechens, mit der Ueberprüfung der Politik und Praxis auf Bundes-, einzelstaatlicher und lokaler Ebene hinsichtlich der Unterbindung und Besteuerung von Spielunternehmen und mit der Ausarbeitung von geeigneten Vorschlägen zur Aenderung und Verbesserung dieser Politik und Praxis beauftragt ist, und
- b. eine weitere Kommission zur Prüfung aller mit der Wahrung der individuellen Rechte zusammenhängenden Fragen, die sich auf Grund der für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen vorgesehenen verfahrensrechtlichen Neuerungen stellen.

Strafrechtlich bringt das Gesetz: Die Verschärfung der Strafen für falsche Aussagen im Rahmen von Verfahren aller Art gegen das organisierte Verbrechen; die Verschärfung der Strafbarkeit der organisierten und planmässigen Bemühungen, zur Erleichterung unerlaubter Glücksspiele die Verfolgung strafbarer Handlungen zu unterbinden oder zu erschweren; die massive Verschärfung der Strafbestimmungen gegen unerlaubte Glücksspiele; die Strafbarkeit von Investitionen in Unternehmungen, die grenzüberschreitenden oder internationalen Handel betreiben, mit Mitteln, die aus Verbrechen herrühren; die Strafbarkeit des unerlaubten Handels, grenzüberschreitenden Transports, der Lagerung, Verteilung etc. von Sprengstoffen und ähnlichen Erzeugnissen.

Wichtiger als diese strafrechtlichen dürften die prozessrechtlichen Vorschriften sein. Eine Aenderung der Organisation der Gerichte für die Zulassung der Anklage (Grand Jury) sieht vor, dass die Grand Jury für das organisierte Verbrechen zur ständigen Einrichtung gemacht wird. Für alle vor einer Untersuchungsbehörde, einem Gericht einschliesslich der Grand Jury oder vor dem Parlament oder einer parlamentarischen Kommission durchgeführten

Verfahren wird sodann die Möglichkeit vorgesehen, durch Verfügung des Vorsitzenden das verfassungsmässig verankerte Recht, eine Aussage im Falle der Selbstbeschuldigung zu verweigern (privilege against self-incrimination), aufzuheben. Durch diese Aufhebung wird eine Strafverfolgung auf Grund der Aussage ausgeschlossen. Ferner werden die Bestimmungen über die widerrechtliche Verweigerung des Zeugnisses verschärft, insbesondere die Beugehaft vorgesehen, die für die ganze Dauer des Gerichtsverfahrens oder der Amtszeit der Grand Jury (18 Monate !) verhängt werden kann. Für Zeugen der Anklage und ihre Familien, deren Leben im Falle der Aussage gefährdet erscheint, ermächtigt das Gesetz den US-Justizminister, Vorkehrungen für die Sicherheit dieser Personen zu treffen, einschliesslich Beschaffung, Einrichtung, Bau etc. mit besonderen Schutzvorrichtungen versehener Unterkünfte. Die Anfechtung der mit unzulässigen Mitteln erlangten Beweise wird eingeschränkt und die Frist für die Beschwerde auf 5 Jahre nach Vornahme der unzulässigen Handlung festgesetzt.

Schliesslich kann nach dem Gesetz über die Kontrolle des organisierten Verbrechens ein schuldig erklärter oder geständiger Rechtsbrecher vom Gericht auf Antrag der Staatsanwaltschaft vor der Verurteilung als "dangerous special offender" erklärt und auf Grund einer solchen Entscheidung zu einer verschärften Strafe verurteilt werden, die praktisch einer langjährigen Verwahrung gleichkommt.

Die straf- und strafprozessrechtlichen Vorschriften werden ergänzt durch eingehende verwaltungsrechtliche Vorschriften über den Handel mit Sprengstoffen sowie durch ein besonderes Gesetz über den Missbrauch von Drogen.

Die Artikel 6-8 des Vertragsentwurfs über die Sonderrechtshilfe weichen nur in unwesentlichen Punkten von dem ab, was in den Artikeln 7 und 7a (Fassung gemäss Vorschlägen der Arbeitsgruppe) des schweizerischen Gegenentwurfs vorgesehen ist. Sie enthalten vor allem eine Definition des organisierten Verbrechens, die

den sachlichen Anwendungsbereich der Sonderrechtshilfe umschreibt und in allen wesentlichen Punkten auf die von der Arbeitsgruppe vorgesehenen Merkmale abstellt. Ferner liegt - entgegen der von der US-Delegation lange vertretenen Auffassung - die endgültige Entscheidung über die Anwendbarkeit dieser Artikel im Einzelfall in der Hand des ersuchten Staats (vgl. Uebersicht über die einander entsprechenden Bestimmungen des einverständlichen Entwurfs und des schweizerischen Entwurfs vom 2. Juli 1970, die in Tabellenform als Anhang beigelegt ist).

Der Entwurf geht davon aus, dass die soziale und politische Gefährlichkeit des organisierten Verbrechens kaum überschätzt werden kann; die in ihrer Brutalität kaum mehr überbietbare Skrupellosigkeit des Gegners gefährdet die rechtsstaatliche Ordnung in höchstem Masse. Wie für die strafrechtliche Verfolgung können deshalb auch für die Rechtshilfe zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens die schärfsten rechtsstaatlich noch zulässigen Massnahmen nicht umgangen werden, die bis an die Grenze des Tragbaren gehen und möglicherweise auch private Interessen vermehrt in Mitleidenschaft ziehen müssen. Die in der Schweiz von der Praxis ausgebildeten Beschränkungen der Rechtshilfe in Strafsachen sind in diesem Licht zu überprüfen. Das führt im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

1. Für die Belange der Rechtshilfe in Strafsachen ist das organisierte Verbrechen in allen seinen Erscheinungsformen, einschliesslich der seinen Zwecken dienenden Verletzung von Steuervorschriften, als tateinheitliche Gesamterscheinung zu behandeln.
2. Der allen Taten des organisierten Verbrechens übergeordnete Endzweck verleiht jeder seiner Erscheinungsformen den Charakter eines in höchstem Grade strafwürdigen gemeinen Verbrechens, sodass für einen Ausschluss der Rechtshilfe wegen der Eigenart der verfolgten Tat (z.B. Steuerdelikt) grundsätzlich kein Raum bleibt.

3. Alle gegen das organisierte Verbrechen gerichteten Strafverfahren dienen der Bekämpfung der schwersten Form des gemeinen Verbrechens, was fraglos Rechtshilfe unter Anwendung von Zwangsmassnahmen rechtfertigt, ungeachtet der eventuell mangelnden Strafbarkeit der verfolgten Teilhandlung nach dem Recht des ersuchten Staats.
4. Die Beschränkung der Verwendung der im Wege der Rechtshilfe erlangten Informationen und Beweismittel würde dem Sinn und Zweck der Zusammenarbeit zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens zuwiderlaufen, weshalb im Rahmen dieses Kampfes der Grundsatz der Spezialität und die besonderen Geheimhaltungspflichten der Steuerbehörden im Verkehr mit den übrigen, an diesem Kampf beteiligten Behörden aufgehoben werden müssen.
5. In dem um Rechtshilfe ersuchten Staat sind für die verlangten Ermittlungen, ungeachtet des sonst wegen der Eigenart der im ersuchenden Staat verfolgten Einzelhandlung allenfalls zu beachtenden Verfahrens, wenn nötig alle nach der Strafprozessordnung zur Verfügung gestellten Mittel anzuwenden.

Auf diese Punkte beschränken sich die materiellrechtlichen Sonderregelungen des Kapitels über die Rechtshilfe zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Art. 7 Absätze 1 und 2; Art. 8 Absätze 3 und 4); dieses Kapitel regelt im übrigen den Anwendungsbereich (Art. 6) und die (freie) Ueberprüfbarkeit der im Ersuchen enthaltenen Angaben durch den ersuchten Staat (Art. 8 Absätze 1 und 2).

Ausser gemäss diesen ausdrücklich statuierten Sonderregelungen kann die Rechtshilfe erforderlich werden und soll sie geleistet werden können in Verfahren wegen Handlungen, die als solche nach schweizerischer Auffassung politische Delikte darstellen, wie z.B. Wahlfälschungen, Wahlbestechung usw. Dafür bedarf es aber im Hinblick auf die Formulierung des Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a ("Kann"-Formel) keiner besonderen Vorschrift.

Neben der sachlichen Ausdehnung der Rechtshilfe stellt deren Beschränkung auf Fälle, in denen sie unabdinglich erforderlich ist, das wichtigste und gleichzeitig auch das schwierigste Problem dar. Es bedarf dafür einer besonderen Umschreibung des Anwendungsbereichs, die Missbräuche ausschliesst, sowie der besonders sorgfältigen Ueberwachung der Anwendung dieser Vorschriften im Einzelfall. Die Ueberwachung der Anwendung ist im Entwurf nicht geregelt, sondern der innerstaatlichen Gesetzgebung der beiden Staaten überlassen (Art. 36; vgl. dazu unten S. 43 und 46).

Zu den einzelnen Punkten sind folgende ergänzende Bemerkungen anzubringen:

ad 1-3:

Die Verletzung von Vorschriften über Steuern spielt beim organisierten Verbrechen unter verschiedenen Aspekten eine Rolle: So werden in den USA auf Lizenzen für den Betrieb von Wett- und Spielbüros sowie auf jedem von diesem Unternehmen getätigten Geschäft gewisse Steuern erhoben; das organisierte Verbrechen betreibt solche Büros unter Vorschub einer andern, legalen Tätigkeit und mit Agenten auf offener Strasse, wobei diese Steuern systematisch und in grossen Beträgen hinterzogen werden. Ferner wird ein erheblicher Teil der Roheinkünfte der vom organisierten Verbrechen betriebenen Spielbanken vor der Verbuchung "abgezweigt" und der Versteuerung entzogen. Spiele und Wetten sowie Spielbanken gehören zu den wichtigsten Finanzquellen des organisierten Verbrechens.

Sodann war bis 5. Februar 1970 der Betäubungsmittelhandel praktisch ausschliesslich durch die bundesrechtliche Fiskalgesetzgebung erfasst (Art. 4701 - 4776 des Internal Revenue Code [Title 26 US Code]). Die Verfolgung und Bestrafung des Missbrauchs von Betäubungsmitteln erfolgte nur zum kleinsten Teil auf Grund anderer Vorschriften. Durch Gesetz vom 5. Februar 1970 (An Act to protect the public health and safety ...) sind nun

allerdings zahlreiche Straftatbestände gemeinrechtlicher Art statuiert worden. Die frühere Gesetzgebung bleibt aber anwendbar auf Handlungen, die sich vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ereignet haben.

Schliesslich hinterziehen mehr oder weniger alle Angehörigen und Mitläufer des organisierten Verbrechens ihr persönliches Einkommen und Vermögen ganz oder teilweise der Besteuerung. Diese Art Steuerhinterziehung dient natürlich höchstens zum Teil der Finanzierung des organisierten Verbrechens. Im allgemeinen unterscheidet sie sich insoweit nicht grundsätzlich von anderen Fällen der Steuerhinterziehung. Die Kenntnis der verheimlichten Vermögensbestandteile und die Offenbarung oder Verheimlichung ihrer Herkunft können aber für die Verfolgung des organisierten Verbrechens von allergrösster Bedeutung sein (vgl. vorne S. 31)

Leitidee bei der Ausarbeitung des Entwurfs war, dass in Steuer-sachen Rechtshilfe nur gewährt werden soll, soweit entweder die Verletzung der Steuervorschriften Mittel der Finanzierung des organisierten Verbrechens ist oder die Verfolgung und Bestrafung wegen solcher Verletzungen die einzige Möglichkeit darstellt, einen wichtigen Exponenten des organisierten Verbrechens für längere Zeit hinter Schloss und Riegel zu bringen. (Der Internal Revenue Code bedroht den Steuerbetrug mit Gefängnis bis zu 5 Jahren (Sect. 7201).) Der Entwurf bringt dies in der Weise zum Ausdruck, dass in Art. 7 Abs. 1 bei Leistung von Rechtshilfe in **Strafverfahren** wegen Handlungen, die nach dem Recht des ersuchten Staats nicht strafbar sind, die Anwendung von Zwangsmassnahmen ausgeschlossen bleibt, wenn die verfolgte Handlung eine Verletzung von Vorschriften über Steuern darstellt. Gemeint ist mit dieser komplizierten Wendung, dass in Strafverfahren wegen Steuerwiderhandlungen auch im Rahmen des allgemeinen Kampfes gegen das organisierte Verbrechen grundsätzlich Rechtshilfe nicht geleistet wird, wenn es sich um die von einem Angehörigen oder Mitläufer des organisierten Verbrechens begangene Verletzung der Vorschriften über Steuern von seinem persönlichen Einkommen handelt.

Von dieser Regelung müssen freilich gewisse Ausnahmen gemacht werden. Eine solche Ausnahme umschreibt Art. 7 Abs. 2 für Verfahren gegen Leute an der Spitze des organisierten Verbrechens. In diesen Fällen ist die Rechtshilfe in Steuersachen Mittel des Kampfes gegen das organisierte Verbrechen und kann somit auch wegen Hinterziehung der Steuern vom Einkommen geleistet werden. Sie richtet sich dann nicht nach den Vorschriften des Doppelbesteuerungsabkommens und wird in der Regel durch die ordentlichen Strafverfolgungsbehörden mit den Mitteln der StPO durchgeführt (Art. 8 Abs. 3).

Die derzeitige Fassung von Art. 7 Abs. 2 ist jedoch zweifellos zu eng. Das ergibt sich aus den damit im Zusammenhang zu lesenden Vorschriften: Nach Art. 2 Abs. 2 wird Rechtshilfe in Steuer- und Abgabesachen, die nicht unter das Doppelbesteuerungsabkommen US fallen, nur in den vom Vertrag besonders vorgesehenen Fällen geleistet, während sie nach Art. 37 Abs. 4 für Verfahren über Steuern vom Einkommen ausschliesslich nach Art. XVI des Doppelbesteuerungsabkommens zu leisten ist, ausgenommen die Fälle nach Art. 7 Abs. 2 des Entwurfs. Indessen muss sich die Rechtshilfe im Rahmen der allgemeinen Bekämpfung des organisierten Verbrechens auch erstrecken können auf Verfahren wegen irgendwelcher anderer Widerhandlungen gegen Steuervorschriften, d.h. auf Verfahren, deren Gegenstand nicht die Hinterziehung der Steuern vom persönlichen Einkommen^{ist}. Diese Lücke wird in den zukünftigen Verhandlungen noch geschlossen werden müssen.

ad 4:

Die Vorschrift des Art. 8 Abs. 4 ist namentlich aus amerikanischer Sicht erforderlich, weil die Heranziehung von Steuerbehörden zur Abklärung besonderer Fragen notwendig sein kann; diese Behörden sollen nicht durch die Vorschriften über die Wahrung des Steuergeheimnisses verhindert sein, den Strafverfolgungsbehörden Auskunft zu geben (vgl. auch Art. XVI Abs. 1 Satz 2 DBA US).

e. Die Spezialität der Rechtshilfe (Art. 5)

Wie bereits unter Ziffer II.4. Buchstabe b dargelegt, wirft die Organisation der Strafverfolgung in den USA für die Regelung der Rechtshilfe in Strafsachen dort besondere Probleme auf, wo Verwaltungsbehörden mit der Vorbereitung der Anklage betraut sind. Die allseitige Zuständigkeit dieser Behörden für die Abklärung nicht nur der straf-, sondern auch der zivil- und steuerrechtlichen Seite eines Falles stellt insbesondere der Durchführung des Grundsatzes der Nichtleistung von Rechtshilfe in Fiskalsachen nicht unerhebliche Hindernisse in den Weg. Es kommt dazu, dass in den USA jedes Gerichtsurteil samt allen dem Gericht vorgelegten und von ihm registrierten Akten (Beweisstücke) jedermann öffentlich zugänglich sind (a matter of public record); eine vertraglich statuierte Unzulässigkeit der beliebigen Verwendung von Informationen, die in einem "public record" enthalten sind, wurde amerikanischerseits - wegen ihrer Unvereinbarkeit mit den traditionellen Verfahrensgrundsätzen - als eine für die parlamentarische Genehmigung des Vertrages ausserordentlich schwierige Klippe bezeichnet. Für die Schweiz andererseits muss die grundsätzliche Beschränkung der Verwendung der im Wege der Rechtshilfe erlangten Informationen und Unterlagen in Verfahren, für die die Rechtshilfe zulässig ist, eine unabdingbare Voraussetzung des Vertragsschlusses darstellen. Die Verhandlungen über diesen Punkt waren daher besonders schwierig und zäh, wobei es in erster Linie um die Klarstellung und genaue Abgrenzung der Tragweite des Spezialitätsgrundsatzes ging. Die von den Amerikanern aufgeworfenen Fragen hatten sich bis dahin in der Praxis noch nicht gestellt. Es bestehen daher keine Regeln. Im Hinblick auf die Bedeutung der Sache für beide Vertragsparteien ging deshalb die schweizerische Seite davon aus, dass die Verwendung der Ergebnisse verantwortet werden kann in anderen Strafverfahren a. gegen die gleichen Beschuldigten, unter Ausschluss von Fiskalstrafverfahren, und b. gegen andere wegen der gleichen Straftat als Teilnehmer etc. beschuldigte Personen, sowie in Verfahren über den Ersatz von Schaden, der durch die Gegenstand des Rechtshilfeverfahrens bildende straf-

bare Handlung verursacht worden ist (Art. 5 Abs. 2). Hervorzuheben ist, dass es sich hier nicht um Abweichungen vom Grundsatz, sondern um eine Präzisierung handelt, die namentlich aus amerikanischer Sicht erforderlich erscheint, um einer auf Grund der amerikanischen Beweisregeln durchaus möglichen überspitzten Anwendung des Grundsatzes durch die Gerichte vorzubeugen. Dem gleichen Bedürfnis entspringt auch die Bestimmung über die "Verwendung" in anderen Verfahren, die bereits vor dem Datum des Rechtshilfeersuchens eröffnet worden sind (Art. 5 Abs. 3). Eine unmittelbare Verwendung kommt hier der Natur der Sache nach nicht in Frage. Der eigentliche Sinn der Bestimmung ist die Feststellung, dass die Veranlassung der Erhebung neuer Beweise oder Auskünfte für andere, frühere Verfahren auf Grund der im Wege der Rechtshilfe erlangten Informationen mit dem Grundsatz der Spezialität nicht im Widerspruch steht.

f. Die Ordnung des Verfahrens

aa. Das zwischenstaatliche Verfahren (Art. 27)

Beide **Seiten** waren sich darüber einig, dass es erforderlich sei, den Rechtshilfeverkehr in Strafsachen zu zentralisieren. Als Zentralstellen sind die Polizeidivision des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements und das US-Justizdepartement vorgesehen (Art. 27 Abs. 1). Alle Ersuchen haben ausschliesslich von der Zentralstelle des ersuchenden Staats auszugehen und sind an die Zentralstelle des ersuchten Staats zu richten (Art. 27 Abs. 3). Untersuchungsbehörden können somit nur Antrag auf Stellung eines Ersuchens stellen. Die Ausführung im ersuchten Staat wird jedoch den dort zuständigen Strafverfolgungs- oder Verwaltungsbehörden (USA !) übertragen (Abs. 4). Im Hinblick auf die amerikanische Praxis ist festgestellt worden, dass die Beauftragung einer Privatperson mit der Ausführung eines Ersuchens nur mit der Zustimmung des ersuchenden Staats zulässig ist, und wenn die Umstände dies erfordern (Abs. 5). Diese Zustimmung ist Voraussetzung für die Pflicht zur Rücker-

stattung der aus dem Auftrag erwachsenden Kosten (Art. 33 Abs. 3).

bb. Das Verfahren in der Schweiz

Zuständigkeit

Die Polizeiabteilung prüft bei Eingang eines Ersuchens, ob es den formellen Anforderungen entspricht und sorgt nötigenfalls für Aenderung oder Ergänzung. Sie prüft gleichzeitig:

1. ob die Leistung von Rechtshilfe nicht offensichtlich unzulässig erscheint, und lehnt sie a limine ab, wenn dies der Fall ist;
2. ob die Rechtshilfe nur unter Auflagen oder Bedingungen geleistet werden kann (Spezialität), und setzt diese nötigenfalls fest (Art. 3 Abs. 2).

Ergeben sich bei dieser ersten Prüfung keine Bedenken gegen die Ausführung des Ersuchens, so wird dieses an die dafür zuständige Behörde weitergeleitet, soweit nicht die Erteilung einer Bewilligung nach Art. 19 oder ein Ersuchen nach Art. 17 in Frage steht.

Die mit der Ausführung betrauten (kantonalen oder andern) Behörden prüfen ihrerseits, ob die vertraglichen (formellen und materiellen) Voraussetzungen der Rechtshilfe vorliegen; sie entscheiden über die Ausführung des Ersuchens. Der Weiterleitung des Ersuchens durch die Polizeiabteilung kommt also in diesen Fällen nicht die Bedeutung einer Entscheidung oder Weisung zu, die die ausführende Behörde bindet (oder entlastet). Diese entscheidet vielmehr selbständig auf Grund eigener Prüfung der Voraussetzungen.

Einen Entscheid über die materiellen Voraussetzungen der Rechtshilfe trifft die Polizeiabteilung nur in den Fällen nach Art. 17 und 19. Sie hat ferner zu entscheiden: über die

Weiterleitung von Auskünften über Personen, die an der Gegenstand des Strafverfahrens im ersuchenden Staat bildenden Tat nicht beteiligt sind (Art. 10 Abs. 2 und 3), über die Zulässigkeit der Verwendung der Ergebnisse im Falle ihrer Bestreitung (Art. 5), über die Anwendbarkeit des Kapitels II (Art. 8 Abs. 2), über die Herausgabe von Untersuchungsakten (Art. 13 Abs. 2), über das Vorliegen wichtiger Gründe, die der Zuführung eines Häftlings entgegenstehen (Art. 25 Abs. 2 Buchstabe c) und über die Durchführung eines Meinungsaustausches oder von Verhandlungen zur Beilegung von Schwierigkeiten nach Art. 38.

Nicht unmittelbar aus dem Vertrag ergibt sich die Zuständigkeit der Polizeiabteilung zum Entscheid über die Anwendung fremden Rechts (Art. 9 Abs. 2), über die Anwesenheit von Vertretern des ersuchenden Staats bei der Ausführung eines Ersuchens, über die Verbeiständung eines Zeugen und die wörtliche Protokollierung von Aussagen (Art. 12), sowie über die Benachrichtigung von Personen im ersuchenden Staat (Art. 35 Buchstabe c). Diese Entscheidungen hat nach dem Entwurf der ersuchte Staat zu treffen. Nach Art. 31.III Ziffer 2 des BG über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26.3.1914 (Fassung gemäss Aenderungsgesetz vom 17.12.1958) ist dafür die Polizeiabteilung zuständig.

Rechtsmittel

Art. 36 Abs. 2 sieht ausdrücklich vor, dass die gegen Entscheidungen der schweizerischen Behörden zur Verfügung zu stellenden Rechtsmittel durch das innerstaatliche Recht aufzustellen sind. Ueber die schweizerischen Vorschläge für eine Regelung dieses Problems durch den Vertrag selbst konnte keine Einigung erzielt werden, vor allem weil das amerikanische Recht den Anspruch der Beteiligten auf rechtliches Gehör in Verwaltungssachen nicht im gleichen Umfang schützt wie das schweizerische. Nach Auffassung der beteiligten Bundesverwaltungen erscheint es angesichts der Tragweite einzelner Bestimmungen des Vertrages und der damit verbundenen Eingriffe in Freiheitsrechte unabdinglich, die Legitimation, die Beschwerdegründe und die Kognitionsbefugnis der Beschwerdeinstanz einheitlich für die ganze Schweiz

zu regeln, soweit es sich nicht um Fragen handelt, die nach dem anwendbaren Strafprozessrecht zu entscheiden sind. Die Kompetenz des Bundes hiezu ergibt sich aus der Tatsache, dass einerseits die Rechtshilfe zu den auswärtigen Angelegenheiten gehört, deren Besorgung Bundessache ist, und andererseits im Verfahren zu ihrer Durchführung nicht über die Rechtsfragen entschieden wird, die in dem zum Ersuchen Anlass gebenden Justizverfahren zur Diskussion stehen.

Zunächst ist nach Auffassung der Bundesbehörden vor allem die Möglichkeit einer Einsprache seitens des vom Ersuchen Betroffenen gegen die Anhandnahme eines Rechtshilfeersuchens durch die ausführende Behörde vorzusehen. Dabei stehen grundsätzlich folgende beiden Möglichkeiten zur Diskussion:

1. Die Einsprache ist an die Zentralbehörde (Polizeiabteilung) zu richten, die auch darüber zu entscheiden hat. Der Entscheid könnte durch jedermann, der durch ihn berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Aenderung geltend macht, im Wege der staats- oder verwaltungsgerichtlichen Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden.
2. Die Einsprache ist an die Aufsichtsinstanz der mit der Ausführung beauftragten Behörde zu richten, die darüber zu entscheiden hat. Der Entscheid könnte wie nach Ziffer 1, überdies aber auch durch die Zentralbehörde (Polizeiabteilung) an die oberste kantonale Instanz und schliesslich im Wege der Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden.

In beiden Fällen müsste der Einsprache und der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt werden. Mit beiden Rechtsmitteln müsste gerügt werden können: a. die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Bestimmungen des Vertrages und der Ueberschreitung oder des Missbrauches des Ermessens; b. die unrichtige Würdigung der möglichen Rückwirkungen der Ausführung des

Ersuchens auf die innere oder äussere Sicherheit oder auf ähnliche wesentliche Interessen des Landes oder solche des Betroffenen (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b, Art. 10 Abs. 2), sowie c. die unrichtige oder unvollständige Würdigung des im Ersuchen und den ihm beigefügten Unterlagen dargelegten Sachverhalts (z.B. über die Glaubhaftmachung des Verdachts gemäss Art. 6 Abs. 2).

Für den ersuchenden Staat ist keine Einspruchsmöglichkeit vorzusehen. Er hat allfällige Beanstandungen auf dem in Art. 38 vorgesehenen Wege vorzutragen.

Rechtsmittel gegen Verfügungen der Zentralbehörde über die Stellung eines Rechtshilfeersuchens fallen zunächst für die untersuchende Behörde **in Betracht**, falls ihrem Antrag nicht entsprochen wird. Der Beschuldigte (oder Angeklagte) kann bereits gegen den Antrag der Untersuchungsbehörde auf Stellung eines Ersuchens die ordentliche strafprozessuale Beschwerde erheben. Es kann sich fragen, ob dem Beschuldigten oder Angeklagten allenfalls ein besonderes Rechtsmittel gegen die Stellung eines auf die Art. 6-8 des Vertrags gestützten Ersuchens eingeräumt werden muss; als Beschwerdegründe kämen nur diejenigen nach Buchstabe a. oben in Betracht.

Die amerikanische Delegation äusserte zu wiederholten Malen erhebliche Befürchtungen, die Beschwerdemöglichkeiten könnten missbraucht und die Abwicklung der Rechtshilfeverfahren dadurch verzögert werden. Es wird zweckmässig sein dafür Sorge zu tragen, dass Missbräuche vermieden werden.

g. Ausführungsvorschriften

Wie sich bereits aus dem unter Buchstabe f Gesagten ergibt, werden Ausführungsvorschriften zum Rechtshilfeabkommen erforderlich sein. Gegenstand dieser Vorschriften wird jedenfalls die Regelung der Rechtsmittel sein müssen. Denkbar wäre auch, dass gewisse besonders heikle Entscheidungen, wie insbesondere über die Ausführung von Ersuchen nach den Vorschriften des

Kapitels II (organisiertes Verbrechen), einem besonderen, in den Ausführungsvorschriften näher zu bestimmenden Organ übertragen würden. Ferner wird zu prüfen sein, ob Verfahren und Voraussetzungen der Bewilligung von Befragungen nach Art. 19 näher zu regeln sind.

Hinsichtlich der Form der Ausführungsvorschriften käme nach Auffassung der Bundesverwaltung eine Verordnung des Bundesrates in Frage, über deren voraussichtlichen Inhalt das Parlament mit der Botschaft über die Genehmigung des Vertrags einlässlich zu orientieren wäre.

19. 2. 1971