

s.B.14.21.Am.3.1. - NU/mb

Bern, den 18. Oktober 1971

STRENG VERTRAULICHNotiz an Herrn Botschafter Jolles

./.

Die beiliegenden Unterlagen geben Auskunft über Entwicklung und Stand der schweizerisch-amerikanischen Gespräche betreffend den Abschluss eines Rechtshilfeabkommens in Strafsachen.

Einem solchen Abkommen stehen sachliche und politische Schwierigkeiten im Wege. In sachlicher Hinsicht sind die ausserordentlich grossen Unterschiede zwischen dem System des Common Law und demjenigen des kontinentalen Rechts zu überwinden. Politisch sind die Schwierigkeiten sowohl in den USA als auch in der Schweiz zu suchen. 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 führte. Noch unmittelbar vor seinem Wegzug im Frühjahr 1970 bezeichnete der damalige amerikanische Botschafter in der Schweiz, Hayes, die Bankenfrage als das wichtigste zwischen den USA und der Schweiz hängige Problem. Dank den immer noch laufenden Gesprächen hat der amerikanische Druck nachgelassen. - In der Schweiz tangieren die amerikanischen Forderungen die hochsensiblen Fragen "Bankgeheimnis" und "Informationsaustausch in Steuersachen".

Die Taktik der schweizerischen Delegation war darauf ausgerichtet, trotz Drängens der amerikanischen Seite nach Aufnahme verpflichtender formeller Vertragsverhandlungen,

./.

nur Expertengespräche zu führen und damit die Haltung des Bundesrates so wenig als möglich zu präjudizieren. Bei den geschilderten Schwierigkeiten kann ein Scheitern der Gespräche nie ganz ausgeschlossen werden; das wäre aber weniger schlimm als das Scheitern eigentlicher Verhandlungen. Ferner musste auf Zeitgewinn gearbeitet werden, da es sich um ein Werk handelt, das - besonders in der Schweiz - "reifen" muss.

Es verdient in diesem Zusammenhang hervorgehoben zu werden, dass die Bankiervereinigung keine grundsätzlichen Einwendungen gegen den Abkommensentwurf mehr erhebt.

Beim Vorort - oder nur einzelnen Sektionen? - ist nicht klar, welchen Motiven die Opposition entspringt, wie weit der Widerstand grundsätzlicher Natur ist, ob er auf das Abkommen an sich zurückgeht oder als Reaktion auf die NEP Präsident Nixons zu werten ist. Wie dem auch sei, die schweizerische Delegation hat sich diese Haltung des Vororts zu Nutze gemacht und den Amerikanern gegenüber argumentiert, ohne die Mitwirkung dieses Verbandes sei die parlamentarische Genehmigung des Abkommens nicht denkbar; was jedoch den Bundesrat betreffe, so stelle er zwischen dem Abkommen und der NEP keine direkte Beziehung her.

Wollen wir unliebsame Reaktionen in den USA vermeiden, so dürfen wir allerdings den Bogen nicht überspannen und sollten dem Eindruck entgegenwirken, als betrieben wir eine bewusste und unbegründete Versüßungstaktik. Zudem arbeitet die Zeit nicht für uns. Die Schweiz ist der erste Staat, mit dem die USA Verhandlungen über ein Rechtshilfeabkommen in Strafsachen aufgenommen haben. Das State Department beabsichtigt, mit einer Reihe weiterer europäischer Länder in solche Verhandlungen zu treten. Es ist damit zu rechnen, dass in den uns besonders interessierenden Punkten (Steuern, Wertschriftenhandelskontrolle, Spezialität usw.) andere Staaten weniger zurückhaltend sind. Das Scheitern der jetzigen

- 3 -

Kontakte könnte bewirken, dass die USA in einem späteren Zeitpunkt substantziellere Zugeständnisse durchsetzen könnten. Auch an das Integrationsgeschehen ist in diesem Zusammenhang zu denken; wir führen ein "Rückzuggefecht", denn die internationale Entwicklung läuft nicht in der Richtung unserer Thesen.

An der Schlussitzung der sechsten Gesprächsrunde präsidierte der Assistant Secretary im Treasury, Cohen, die amerikanische Delegation (an Stelle des in Europa weilenden Unterstaatssekretärs für europäische Angelegenheiten, Hillenbrand). Cohen kennt die Probleme in den Grundzügen, weil er schon zweimal in der Schweiz weilte, um mit den Herren Bundesrat Celio und Direktor Locher Fragen der Auslegung des schweizerisch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommens zu erörtern. Der für die USA relativ befriedigende Gang dieser Gespräche hat auch dazu beigetragen, den amerikanischen Druck in der Bankenfrage aufzufangen.

2 Beilagen

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
Finanz- und Wirtschaftsdienst

Nussbaumer

Kopie : - Herrn Bundesrat Graber *
- Herrn Bundesrat Celio *
- Herrn Botschafter Thalman *
- Herrn Botschafter Probst

* verfasst im Hinblick auf den Washingtoner Besuch von Botschafter Jolles

Ba 18. Okt. 1941

18-10-71

Schweizerisch-amerikanisches
Abkommen Über Rechtshilfe in
Strafsachen

1. Die ersten schweizerisch-amerikanischen Kontakte in dieser Sache gehen zurück auf die dreissiger Jahre; sie wurden periodisch wieder aufgenommen, schliessen aber jeweils wieder ein.

Ein im Spätherbst 1968 unternommener amerikanischer Vorstoss führte zu einer Serie informeller Gespräche auf Expertenebene mit dem Ziel abzuklären, ob ein schweizerisch-amerikanisches Rechtshilfeabkommen in Strafsachen rechtstechnisch möglich und politisch tragbar ist. Es haben bisher 6 Gesprächsrunden stattgefunden (die letzte vom 27. September bis 8. Oktober 1971 in Washington).

2. In diesen Gesprächen wurde ein Vertragsentwurf ausgearbeitet, der in einer englischen Version und einer deutschen Uebersetzung vorliegt. Die Materie ist ausserst kompliziert (Umfang des Entwurfs mehr als 80 Maschinenseiten). Ueber einige Punkte ist die Diskussion noch nicht abgeschlossen. Ihre Wiederaufnahme ist für die Zeit nach Durchführung des schweizerischen Konsultationsverfahrens vorgesehen (siehe Ziff. 6). Ferner soll Ende November 1971 in einer schweizerisch-amerikanischen Arbeitsgruppe der deutsche Text des Abkommensentwurfes redaktionell überarbeitet werden.

3. Die amerikanische Seite verlangte ursprünglich eine umfassende Rechtshilfe in Steuersachen, bei Wirtschaftsdelikten und in den Fällen des sog. organisierten Verbrechens (Mafia, Cosa Nostra),

./.

- den Verzicht auf die Anwendung des von der Schweiz verfolgten Prinzips der Spezialität (in einem bestimmten Rechtshilfe-Verfahren gelieferte Informationen können vom ersuchenden Staat nur bei der Verfolgung des Deliktes verwendet werden, für das in diesem Verfahren Rechtshilfe gewährt wurde),
- die Gleichstellung der amerikanischen mit den schweizerischen Behörden in den Fällen, in denen das Bankgeheimnis gelüftet werden kann sowie
- ein weitgehendes schweizerisches Verständnis für die Erfordernisse des kasserst formalistisch gestalteten amerikanischen Strafprozessrechtes.

4. Verankert im vorliegenden Abkommensentwurf werden

- eine umfassende Rechtshilfe beim organisierten Verbrechen (gestützt auf einen Grundsatzentscheid des Bundesrates), weil diese Art des Verbrechens auch für die Schweiz eine Gefahr darstellt und politische Gründe dafür sprechen (Glaubwürdigkeit der Schweiz im Kampf gegen das internationale Verbrechertum und Berücksichtigung der schweizerischen öffentlichen Meinung, welche beginnt, das Bankgeheimnis kritischer zu beurteilen),
- das Prinzip der Spezialität, trotzdem dessen Annahme für die USA mit echten Schwierigkeiten verbunden ist; z.Z. wird mit der amerikanischen Seite noch darüber diskutiert, welche Ausnahmen vom Prinzip möglich sind,
- die Gleichstellung der amerikanischen mit den schweizerischen Behörden in den Fällen, in denen das Bankgeheimnis nach schweizerischem Recht gelüftet werden kann, sofern es sich um den Angeschuldigten handelt; bei der Herausgabe von Informationen über Dritte sieht der Vertrag zusätzliche Bremsen vor,

- 3 -

- ein gewisses Verständnis für die Erfordernisse des amerikanischen Prozessrechtes, weil sonst die Informationen im amerikanischen Verfahren nicht verwendbar wären, ein Rechtshilfeabkommen also keinen Sinn hätte.

Die Gewährung von Rechtshilfe in Steuersachen (ausser unter ganz bestimmten Voraussetzungen beim organisierten Verbrechen) und bei Wirtschaftsdelikten wurde schweizerischerseits abgelehnt. Die Anerkennung des Prinzips der Spezialität wurde durchgesetzt. Das teilweise entgegenkommen auf den anderen Gebieten wurde möglich, weil den Betroffenen in der Schweiz alle Rechtsmittel, inkl. der Beschwerde an das Bundesgericht, zur Verfügung stehen.

5. Nach der fünften (fünfwöchigen !) Gesprächsrunde vom Juli / August 1970 wurde der Vertragsentwurf durch eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission unter Vorsitz von Professor Schultz geprüft. (Mitglieder der Kommission : 4 Parlamentarier, 2 Bundesrichter, Vertreter der Kantone, der Wissenschaft, der Praxis und der interessierten Verbände inkl. Vorort und Bankiervereinigung.) Prof. Schultz kam nach Abschluss der Arbeiten der Kommission in seinem Bericht an Bundesrat Graber zum Schluss, der Abkommensentwurf

- trage der Entwicklung auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe Rechnung,
- sei mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbar und
- berücksichtige die Menschenrechte im Strafprozess.

Die wichtigsten Anregungen der Kommission Schultz bezogen sich auf die sog. "formlose Befragung" (u.a. deren Ersetzung durch die polizeiliche Befragung) und zielten auf eine Verbesserung des schwer lesbaren deutschen Textes.

Im darauffolgenden Vernehmlassungsverfahren erklärten sich die Kantone, die Parteien und die interessierten

./.

- 4 -

Verbände mit der Weiterführung der Gespräche einverstanden, sei es, dass sie keine Einwendungen erhoben, sei es, dass sie die Weiterführung der Gespräche forderten. Immerhin machte der Vorort geltend, in der Kommission Schultz seien die staatspolitischen Gesichtspunkte zu wenig berücksichtigt worden.

6. Nach Rücksprache mit Bundesrat Celio ermächtigte Bundesrat Graber die schweizerische Delegation zur Fortführung der Gespräche entsprechend dem im schweizerisch-amerikanischen Einvernehmen festgelegten Diskussionskalender, welcher für Ende September eine sechste Gesprächsrunde vorsah. Das Resultat dieser Runde wird im beiliegenden Kurzbericht zusammengefasst.