

Protokollauszug an:

- EFD 10
 - JED 3
 - FID 9
 - EFK 2
 - Fin. Del. 2
 - SVD 5

Mittwoch, 16. Februar 1972

Entwurf
 zu einem schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeabkommen
 in Strafsachen;
 politisches Gespräch
 mit dem Vorort und der Bankiervereinigung.

Politisches Departement. Antrag vom 25. Januar 1972
 (Beilage).

Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 10. Februar 1972
 (Einverstanden).

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 31. Januar 1972
 (Einverstanden).

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 8. Februar 1972
 (Einverstanden).

Gestützt auf die Ausführungen des Politischen Departementes und mit Zustimmung des Justiz- und Polizeidepartementes, des Finanz- und Zolldepartementes und des Volkswirtschaftsdepartementes hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht des Politischen Departementes wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Dem in Aussicht genommenen Vorgehen wird zugestimmt:
 - a. im Rahmen des im Bericht umschriebenen Personenkreises ein Gespräch mit dem Ziel herbeizuführen,
 - die vom Vorort gegen das Rechtshilfeabkommen angemeldeten "staatspolitischen" Bedenken näher zu präzisieren und
 - abzuklären, wie weit ihnen in den kommenden Gesprächen mit den USA Rechnung getragen werden muss;
 - b. vorderhand von einer Information der Presse abzusehen.
3. Spätestens vor Aufnahme formeller Vertragsverhandlungen mit den USA ist dem Bundesrat wiederum Bericht zu erstatten.

Nicht an die Presse.

- 2 -

Protokollauszug an:

- EPD 10
- JPD 3
- FZD 9
- EFK 2
- Fin. Del. 2
- EVD 5

Bern, den 25. Januar 1972

An den Bundesrat

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Salmann

Entwurf zu einem schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeabkommen in Strafsachen; politische Gespräche mit dem Vortrat und der Bankiervereinigung

Es ist bekanntlich konnte im Rahmen schweizerisch-amerikanischer Expertengespräche, deren Beginn auf den Herbst 1968 zurückgeht, am 14. August 1970 ein erster gemeinsamer Entwurf zu einem schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeabkommen in Strafsachen fertiggestellt werden (Beilage I; Pressemitteilung vom 17. August 1970). Am 14. Dezember 1970 beauftragte der Bundesrat die Politische Departement durch Prüfung dieses Entwurfs eine Studienkommission einzusetzen. Gestützt auf das Ergebnis von vier ganztägigen Sitzungen der Kommission gelangte deren Präsident, Prof. Schulz, zur voraussichtlichen Schlussfolgerung, "dass das vorgeschlagene Abkommen mit dem USA über die Rechtshilfe in Strafsachen einer anderen Auffassung völkerrechtlicher Zusammenarbeit entspricht, eine erheblich von den bisher von der Schweiz auf diesem Gebiet befolgten Grundsätzen abzuweichen. Wenn jedoch Bedenken vorgetragen sind, wie beispielsweise in der Möglichkeit von Fragenstellungen zur Verfolgung des organisierten Verbrechen, selbst wenn die beidseitige Strafbarkeit fehlt, so erscheint mir nicht als rechtlich begründet und notwendig. Ausdrücklich ist gesagt, dass der Entwurf der modernen Entwicklung des Beweisverfahrens, die Beweismittel in einer für den Strafprozess üblichen Weise zu beschaffen, entspricht. Werden die vorerwähnten von der Kommission vorgebrachten Bedenken vorgetragen, so wird die Kommission die Möglichkeit der Verwirklichung des Abkommens vorzubehalten."

s.B.14.21.Am.3.1.

Bern, den 25. Januar 1972

AusgeteiltA n d e n B u n d e s r a t

Entwurf zu einem schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeabkommen in Strafsachen; politisches Gespräch mit dem Vorort und der Bankiervereinigung

1. Bekanntlich konnte im Rahmen schweizerisch-amerikanischer Expertengespräche, deren Beginn auf den Herbst 1968 zurückgeht, am 14. August 1970 ein erster gemeinsamer Entwurf zu einem schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeabkommen in Strafsachen fertiggestellt werden (Beilage I; Pressemitteilung vom 17. August 1970). Am 14. Dezember 1970 beauftragte der Bundesrat das Politische Departement zwecks Prüfung dieses Entwurfs eine Studienkommission einzusetzen. Gestützt auf das Ergebnis von vier ganztägigen Sitzungen der Kommission gelangte deren Präsident, Prof. Schultz, zur zusammenfassenden Schlussfolgerung, "dass das vorgesehene Abkommen mit den USA über die Rechtshilfe in Strafsachen einer modernen Auffassung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit entspricht, ohne erheblich von den bisher von der Schweiz auf diesem Gebiet befolgten Grundsätzen abzuweichen. Wenn leichte Neuerungen vorgesehen sind, wie beispielsweise in der Möglichkeit von Zwangsmassnahmen zur Verfolgung des organisierten Verbrechens, selbst wenn die beidseitige Strafbarkeit fehlt, so erweisen sie sich als sachlich begründet und notwendig. Ausdrücklich sei gesagt, dass der Entwurf der modernen Entwicklung des Rechtshilferechtes, die Menschenrechte in einer für den Strafprozess üblichen Weise zu beachten, entspricht Werden die verschiedenen von der Kommission gewünschten und hier vorgetragenen Aenderungsvorschläge berücksichtigt, so verdient das Abkommen vorbehaltlose Zustimmung."

- 2 -

2. Am 7. Juli 1971 befasste sich der Bundesrat erneut mit der Angelegenheit. Er nahm Kenntnis vom Bericht Schultz und beauftragte das Politische Departement, die mit der Arbeit der Kommission in die Wege geleitete interne Abklärung durch das Vernehmlassungsverfahren zu ergänzen. Im Rahmen dieses Verfahrens wurden sodann zur Stellungnahme aufgefordert die Kantone und die Parteien sowie der Schweizerische Anwaltsverband, die Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte, der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, die Schweizerische Bankiervereinigung und die Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft. Wie sich aus Beilage II ergibt, hat die Mehrzahl dieser Adressaten Stellung genommen. Sie erklärten sich mit der Weiterführung der Gespräche unter Beachtung der Empfehlungen im Bericht Schultz einverstanden, sei es, dass sie gegen die Fortführung der Gespräche keine Einwendungen erhoben, sei es, dass sie sie als notwendig forderten. Immerhin bemerkte der Vorort folgendes: "Die rein strafrechtlichen Aspekte dürfen ... nicht den Ausschlag geben. Vielmehr geht es um eine wesentliche staatspolitische Entscheidung, die sich weit über das Strafrecht hinaus auswirken wird."

3. Mit Rücksicht auf die stark überwiegende Mehrheit der grundsätzlich zustimmenden Stellungnahmen ermächtigte das Politische Departement die schweizerische Delegation - bestehend aus den Herren Minister Nussbaumer (EPD), Dr. Markees (EJPD) und Dr. Pfund (EFZD) - zur Weiterführung der Expertengespräche. Dabei sollte es sich immer noch um informelle Diskussionen mit dem Ziel handeln, der schweizerischen und der amerikanischen Regierung eine Grundlage für den späteren Entscheid darüber zu geben, ob ein beide Seiten befriedigendes Abkommen möglich ist.

Entsprechend dem im schweizerisch-amerikanischen Einverständnis festgelegten Diskussionskalender fand diese (sechste) Gesprächsrunde vom 27. September bis 8. Oktober 1971 statt. In ihrem Verlauf ist der Vertragsentwurf im Licht der im schweizerischen Konsultationsverfahren gemachten Anregungen gründlich überarbeitet worden. Die amerikanische Delegation konnte dazu gebracht werden,

- 3 -

in verschiedenen Punkten neuen Lösungen oder Formulierungen zuzustimmen. Die wesentlichsten Ergebnisse dieser Gesprächsrunde lassen sich wie folgt zusammenfassen :

a. Die amerikanische Seite ist bereit, auf den Einbezug der Artikel 19 und 20 (formlose Befragung) in das Abkommen zu verzichten, falls in den übrigen noch offenen Punkten eine Einigung zustande kommt. Unter diesen noch nicht bereinigten Fragen spielt Artikel 5 Absatz 3 (Spezialität *) die wichtigste Rolle. Die Anerkennung des Grundsatzes der Spezialität verursacht den Vereinigten Staaten, wo jedermann ohne weiteres jede gerichtliche Akte einsehen kann, grosse Schwierigkeiten, und zwar umso mehr, als die Schweiz das einzige Land ist, das diesen Grundsatz auch auf dem Gebiet der akzessorischen Rechtshilfe verfolgt. Die amerikanische Delegation hat aus diesem Grund erklärt, an dem am 14. August 1970 niedergelegten Wortlaut von Artikel 5 Absatz 3 im Wesentlichen festhalten zu müssen. Sie hat insbesondere darauf hingewiesen, mit ihrer Zustimmung zu Artikel 5 Absatz 1 und 2 habe sie die für die Schweiz wesentliche und den Vereinigten Staaten zumutbare Konzession gemacht; Absatz 3 beziehe sich nur auf die Benutzung der in den übermittelten Unterlagen enthaltenen **A u s k ü n f t e** als Grundlage für neue Ermittlungen, nicht aber auf ihre Verwendung als Beweismittel.

b. Die amerikanische Delegation hat auch eine Neuformulierung von Artikel 12 Absatz 2 akzeptiert. Danach wird u.a. der ersuchte Staat ermächtigt, während der Ausführung eines Ersuchens die zugelassenen Vertreter des ersuchenden Staates auszuschliessen, bis festgestellt ist, ob die vertraglichen Voraussetzungen für die Offenbarung geheimzuhaltender Tatsachen gegeben sind. Ferner ist die amerikanische Delegation bereit, Artikel 2 Absatz 1 (Fälle, in denen der Vertrag nicht anwendbar ist) durch Einbezug auch der Antitrustfälle zu ergänzen, in der Meinung immerhin, dass für den Bereich

*) Prinzip, wonach Informationen, die dem ersuchenden Staat gegeben wurden, dort nur im Verfahren verwendet werden dürfen, für das Rechtshilfe gewährt wird.

- 4 -

des organisierten Verbrechens eine Ausnahme vorgesehen werden sollte. Zu erwähnen sind ferner die Neuformulierungen in Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 2.

Eine Lösung auf dieser Basis würde den meisten im Konsultationsverfahren vorgebrachten Anregungen Rechnung tragen. Umstritten bleibt die in Artikel 5 Absatz 3 in Aussicht zu nehmende Regelung; es ist die letzte Frage von grundsätzlicher Tragweite, bei der eine Einigung noch aussteht.

4. Die Gespräche mit der amerikanischen Delegation, deren Mitglieder mit einer Ausnahme keiner Fremdsprache mächtig sind, mussten auf Englisch geführt werden. Auch die ersten Vertragstexte waren infolgedessen in dieser Sprache verfasst. Eine deutsche Uebersetzung des Vertragsentwurfes vom 14. August 1970, deren Erstellung im Hinblick auf die Sitzungen der Kommission Schultz unter Zeitdruck stand, erwies sich als unbefriedigend. Um diesem Mangel abzuhelpen, wurde eine weitere (siebente) Diskussionsrunde zur redaktionellen Ueberprüfung des Vertragsentwurfes eingeschaltet. Sie fand in der Zeit vom 29. November bis 9. Dezember 1971 statt.

Als Resultat der sechsten und siebenten Gesprächsrunden liegt ein vom 9. Dezember 1971 datierter "vorläufiger deutscher Text" des Abkommensentwurfes vor (Beilage III).

5. Beim Entscheid über das weitere Vorgehen ist einmal

a. zu berücksichtigen, dass der Vertragsentwurf in der sechsten Gesprächsrunde in mehreren Punkten geändert worden ist (siehe oben Ziff. 3 lit. a und b). Bezüglich der Regelung in Artikel 5 Absatz 3 (Spezialität) konnte - wie bereits erwähnt - eine Einigung noch nicht erzielt werden. Es empfiehlt sich daher, der Kommission Schultz die neuen Texte zur Begutachtung zu unterbreiten und in ihrem Schosse auch die Lösungsmöglichkeiten zu erörtern, welche sich im Falle der Spezialität anbieten. Die Kommission wird auch eine erste Aussprache darüber führen müssen, welche Vorschriften in die schweizerischen Ausführungsbestimmungen zum Abkommen aufzunehmen

- 5 -

sind. Zu diesem Zwecke ist für Freitag, den 4. Februar 1972 eine Sitzung der Kommission einberufen worden. Hierüber wird Prof. Schultz wiederum einen Bericht verfassen.

b. Ferner ist der Vorort in verschiedenen Interventionen, u.a. beim Generalsekretär des Politischen Departements, auf seine Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren zurückgekommen und hat der Meinung Ausdruck verliehen, der Vertragsentwurf sei bisher wohl sehr eingehend unter strafrechtlichen, zu wenig aber unter staatspolitischen Gesichtspunkten geprüft worden. Was unter "staatspolitischen Aspekten" zu verstehen ist, wurde vom Vorort allerdings nicht näher umschrieben. Aus Andeutungen in der Vernehmlassung und in Gesprächen zu schliessen, dürfte es sich u.a. um folgende Fragen handeln: Kann vom Abkommen mit den USA nicht eine Präjudizwirkung ausgehen, die anderen Ländern gegenüber (z.B. im Fall der EWG) als untragbar erscheint? Ist - wie es dem Konzept des vorliegenden Abkommensentwurfes entspricht - das Europäische Rechtshilfeabkommen wirklich geeignet, dem Vertrag mit den USA als Vorlage zu dienen; bestehen keine Alternativen? Geht der Abkommensentwurf im Masse, in dem er die auf amerikanische Beweiserfordernisse gestützten Wünsche der US-Delegation berücksichtigt, nicht zu weit?

Wenn wir die Befürchtungen, welche sich in diesen Fragen ausdrücken, auch nicht teilen, so ist es bei der Kompliziertheit des Gegenstandes doch nicht ausgeschlossen, dass sie in unseren Wirtschaftskreisen ernst genommen werden könnten. Sorgen wir nicht für eine wirksame Aufklärung, so müsste sich diese Situation bei der parlamentarischen Beratung des Abkommens nachteilig auswirken. Wir sehen daher vor, unter dem Vorsitz des Generalsekretärs des Politischen Departements, Herrn Botschafter Thalmann, eine Aussprache mit massgebenden Vertretern des Vororts und der Bankiervereinigung herbeizuführen mit dem Ziel

- die in der Vernehmlassung des Vororts angedeuteten Befürchtungen näher zu präzisieren und
- abzuklären, wie weit ihnen in den kommenden Gesprächen mit den USA Rechnung getragen werden muss.

- 6 -

An dem Gespräch müssten neben dem Politischen Departement die Polizeiabteilung, die Steuerverwaltung und die Handelsabteilung beteiligt sein. Wir beabsichtigen auch, dazu ein Mitglied des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank einzuladen. Als verwaltungsunabhängige Teilnehmer wären jedenfalls Prof. Schultz, sodann, wie gesagt, Vertreter des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und des Vororts sowie der Schweizerischen Bankiervereinigung und wenigstens je einer schweizerischen Gross- und Privatbank beizuziehen. Da es wünschbar erscheint, das Konsultationsverfahren vom parlamentarischen Prozedere zu trennen, möchten wir im jetzigen Stadium die Mitarbeit von Parlamentariern nicht in Anspruch nehmen.

Es wird von den Ergebnissen der Arbeit in der Kommission Schultz und der erwähnten Aussprache abhängen, ob eine weitere informelle Gesprächsrunde mit der amerikanischen Delegation notwendig ist. Einen Entscheid hierüber wird das Politische Departement zu treffen haben. Auf jeden Fall aber würde der Bundesrat erneut konsultiert, bevor mit den Vereinigten Staaten formelle Vertragsverhandlungen aufgenommen werden.

Von einer Information der Presse ist vorderhand abzusehen. Ueber den Gang der Gespräche mit den USA ist sie bisher laufend orientiert worden, wobei sich allerdings zeigte, dass die Berichterstattung oft sehr ungenau oder einseitig war. Dies ist auf die Schwierigkeit der Materie, aber auch darauf zurückzuführen, dass die Redaktoren und Korrespondenten je nach ihrem politischen oder weltanschaulichen Standort recht verschiedene Auffassungen über die im Rechtshilfeabkommen vorzuschendenden Lösungen vertreten. Es hat sich gezeigt, dass das Ungenügen der Presse eine gewisse Desorientierung - teilweise sogar eine Beunruhigung - der öffentlichen Meinung zur Folge hatte. Daher möchten wir erst dann wieder an die Presse gelangen, wenn wir mehr und substanzielleres zu melden haben als im vorliegenden Fall. Die Information der Presse drängt sich vor allem dort auf, wo wir in möglichst umfassender Weise zum Abkommen Stellung nehmen können.

- 7 -

Gestützt hierauf stellen wir den

A n t r a g :

1. Vom vorstehenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Insbesondere erklärt sich der Bundesrat mit dem vom Politischen Departement in Aussicht genommenen Vorgehen einverstanden
 - a. im Rahmen des im Bericht umschriebenen Personenkreises ein Gespräch mit dem Ziel herbeizuführen
 - die vom Vorort gegen das Rechtshilfeabkommen angemeldeten "staatspolitischen" Bedenken näher zu präzisieren und
 - abzuklären, wie weit ihnen in den kommenden Gesprächen mit den USA Rechnung getragen werden muss;
 - b. vorderhand von einer Information der Presse abzuschen.
3. Spätestens vor Aufnahme formeller Vertragsverhandlungen mit den USA ist dem Bundesrat wiederum Bericht zu erstatten.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

3 Beilagen