

USA 831

19. Juni 1972.

VertraulichHerrn Direktor Jolles

a

Rechtshilfeabkommen
mit den USA

- I. Die Frage des Abschlusses eines schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeabkommens in Strafsachen hat sich in letzter Zeit immer stärker zu einem aussen- und innenpolitischen Problem ausgewachsen.

Aussenpolitisch insofern, als die USA einen wachsenden Druck auf uns ausüben, damit das Rechtshilfeabkommen, einschliesslich der darin einzubauenden Sonderbestimmungen zur Bekämpfung des "organisierten Verbrechens" (das angeblich seine Gewinne unter dem Deckmantel des Bankgeheimnisses bei uns in Sicherheit bringe), endlich zustande kommt.

Umgekehrt aber auch innenpolitisch, indem unsere Wirtschaftskreise, namentlich Vorort und Bankiers, gegenüber dem geplanten, im Entwurf vorliegenden Vertragstext grösste Skepsis an den Tag legten. Vor allem befürchteten sie, dass die "inquisitorischen" amerikanischen Methoden, wenn sie bei uns zugelassen würden, nicht nur unsere Souveränitätsrechte verletzen, sondern auch unheilvoll in unsere schützenswerte Geheimsphäre (namentlich Bank- und Geschäftsgeheimnis) einbrechen würden. Ein allzu willfähriges Nachgeben wäre, so wurde argumentiert, ferner geeignet, die bisherigen Schranken gegenüber den USA beispielsweise auf dem Gebiet der sog. Listenwaren oder der Heilmittelkontrolle zum Einsturz zu bringen. Besonders sei aber auch eine Präjudizwirkung im Verhältnis zu andern Partnern (EWG !) zu befürchten. Die Angelegenheit sei im Bundeshaus zu sehr unter dem strafrechtlichen, statt auch unter dem staatspolitischen Blickwinkel betrachtet worden.



Der Widerstand aus Wirtschaftskreisen drohte umso hartnäckiger zu werden, als diese bereits durch die Polemik um das neue schweizerisch-deutsche Rechtshilfeabkommen sensibilisiert waren. Als besonders vehementer Gegner des kommenden Rechtshilfeabkommens mit den USA erwies sich Ständerat Honegger.

- II. Um aus dieser Sackgasse herauszukommen, hat das EPD, nachdem es sich zuvor vom Bundesrat hatte decken lassen, am 14. Juni, unter Vorsitz von Generalsekretär Thalman, eine Aussprache "auf hoher Ebene" zwischen den interessierten Bundesstellen und massgebenden Vertretern des Vororts (Junod), der Bankiervereinigung (Sarasin) und weiterer Gruppierungen einberufen. Eine Liste der Beteiligten ist angeheftet. Auf ausdrücklichen Wunsch sowohl des EPD wie des Vororts war auch der Unterzeichnete, gewissermassen als "Mediator", anwesend.

Die Aussprache hat zweifellos klärend gewirkt. Man kann sich indes fragen, ob sie nicht besser - nach dem Vorbild der "Ständigen" - schon vor zwei Jahren stattgefunden hätte, als sich die Dinge zu konkretisieren begannen, und nicht erst jetzt, wo die Marschroute weitgehend vorgezeichnet ist und praktisch nur noch Retouchen möglich erscheinen. Gewisse Reserven und Ressentiments scheinen denn auch, trotz der erzielten Annäherung, weiterzuglimmen und könnten sich in Zukunft noch bemerkbar machen.

Immerhin wurde allgemein anerkannt, dass einem Rechtshilfeabkommen mit den USA grundsätzlich nicht mehr ausgewichen werden kann. Sowohl materielle wie namentlich psychologische Gründe ("Image") sprechen dafür. Wir können uns in der heutigen Zeit ein völliges Abseitsstehen, das als Gleichgültigkeit und Egoismus empfunden wird, nicht mehr leisten. Das Begehren der Amerikaner, im Kampf gegen das überhandnehmende "organisierte Verbrechen" besser unterstützt zu werden, wird als

legitim anerkannt (auch wenn dieser Kampf in den USA selbst durch den übertriebenen Schutz des Beklagten im verschachtelten amerikanischen Rechtssystem behindert wird, weshalb Verurteilungen zumeist, statt wegen des schwer fassbaren Hauptverbrechens, auf dem Umweg über Fiskaldelikte, "perjury" in Nebenpunkten und ähnliche Behelfe erreicht werden müssen). Die Abwehr des "organisierten Verbrechens" verdiene aber auch deshalb unsere Beachtung, weil es seine Fühler bereits zu uns auszustrecken beginnt (Polizeiabteilung). Zu bedenken sei schliesslich, dass die Schweiz, wie die Verhandlungsdelegation hervorhebt, ein Interesse daran hätte, als erster Staat mit den USA ein modernes Rechtshilfeabkommen abzuschliessen; dies gäbe uns die Chance, unsere spezifischen Sicherungen direkt einzubauen, statt uns dann später nach dem Vertragsmuster eines largeren Drittpartners ausrichten zu müssen.

- III. Weniger Anklang fand bei den Vertretern der Wirtschaft die konkrete Ausgestaltung des seit 1968 in sieben schweizerisch-amerikanischen Expertengesprächsrunden mühsam erarbeiteten umfangreichen sog. "einverständlichen Entwurfs" zu einem solchen Rechtshilfeabkommen. Es würde zu weit führen, auf alle Einzelheiten einzutreten. Ein Sitzungsprotokoll wird darüber Näheres enthalten. Wichtigste Reibungspunkte sind :
1. Spezialität der Rechtshilfe. Nach den neuesten Modifikationen des Textes scheint nun ausreichende Gewähr vorhanden, dass Auskünfte etc., die im Rechtshilfeverfahren beschafft wurden, nicht zur Verfolgung einer anderen strafbaren Handlung als jener, derentwegen die Rechtshilfe bewilligt worden war, benutzt werden.
 2. Schutz der Geheimnissphäre Dritter. Auch in dieser heiklen Materie scheinen nun einigermaßen befriedigende, allenfalls noch zu verbessernde Formulierungen vorzuliegen, die im geplanten schweizerischen Vollzugsgesetz,

dem überhaupt hinsichtlich der Interpretation erhebliche Bedeutung zukommen wird, noch fester verankert werden sollen.

3. Anwendung des amerikanischen Verfahrens. Dort, wo die Beachtung amerikanischer Prozedurvorschriften überhaupt die Voraussetzung für die Verwendung des Rechtshilfeergebnisses in der amerikanischen Strafverfolgung bildet (namentlich Vereidigung und Kreuzverhör), erscheint ihre Zulassung, soweit solche Vorschriften mit unserem Recht nicht unvereinbar sind, vernünftig. Uebrigens weisen auch kantonale Prozeduren ähnliche Vorschriften auf, die wir bei Rechtshilfe in den USA zu unsern Gunsten beachtet wissen möchten.- Dieser Punkt sollte keine besondern Schwierigkeiten mehr bieten.
4. Anwesenheit amerikanischer Beamter. Sonderaspekt der Anwendung ausländischen Verfahrensrechts. Das EPD ist in der Lage mitzuteilen, dass die USA inzwischen auf die emotionell risikoreiche sog. "formlose und freiwillige Befragung" durch amerikanische Beamte in der Schweiz - und umgekehrt -, die ein primärer Stein des Anstosses gewesen war, verzichtet hat.- Was daneben an Bestimmungen über die mögliche Anwesenheit eines Vertreters des ersuchenden Staates bei der Befragung etc. durch die schweizerischen Instanzen noch bestehen bleibt, sofern dies Voraussetzung für die Brauchbarkeit der Auskunft oder die Zulassung eines Beweismittels ist, so bildet ein solches Vorgehen, mit den nötigen Einspruchsmöglichkeiten versehen, schon heute Gegenstand der allgemein gültigen Rechtshilfepraxis.
5. Schiedsklausel. Gewisse Bedenken, die aus mangelnder Sachkenntnis, namentlich in Anwaltskreisen, entstanden waren, wonach wir mit dem Einbau einer Schiedsklausel

unsere Stellung schwächen würden, konnten unter Hinweis auf unsere traditionelle und erfolgreiche allgemeine Vergleichs- und Schiedspolitik rasch behoben werden.

6. "Organisiertes Verbrechen". Eigentliche "pièce de résistance" sind jedoch die Vorschriften über das "organisierte Verbrechen". Sie begegnen bei uns noch grosser Skepsis. Dass das organisierte Verbrechen energisch bekämpft werden muss, bleibt unbestritten. Bedenklich erscheint aber der Wirtschaft, insbesondere den Bankkreisen, die Tragweite der hierfür vorgesehenen Sonderregelung, mit der tatsächlich Neuland betreten wird. Schon die Definition der "organisierten Verbrechergruppe", die einen "Einfluss auf Politik und Wirtschaft anstrebt", ist, da diese Formulierung allzu leicht ins Politisch-Polemische "umfunktioniert" werden könnte, revisionsbedürftig. Dazu kommt, dass, im Gegensatz zu den sonst im Vertragsentwurf recht genau umrissenen Begrenzungen, die Rechtshilfe hier "mit allen Mitteln ...", die zulässig sind, zu leisten ist. Sie soll selbst dann zur Anwendung gelangen, wenn die Handlung nach dem Recht des ersuchten Staates nicht strafbar wäre. Im Gegensatz zu unserer sonstigen Rechtshilfepraxis soll sie auch in den Fiskalsektor übergreifen können. Zwar sind zuvor eine ganze Anzahl nicht leichter Bedingungen zu erfüllen. Besteht aber wirklich Gewähr, dass die aus so weitreichender Rechtshilfe gewonnenen Einblicke auf die Verbrechensphäre beschränkt bleiben und nicht das Bankgeheimnis als solches tangiert wird? Dies scheint die Hauptsorge der Wirtschaft zu sein. In diesem Punkt bleibt die Diskussion noch offen. Auch hier wird recht viel vom Wortlaut des in Vorbereitung befindlichen, bewusst schon jetzt in Angriff genommenen schweizerischen Vollzugsgesetzes zum Rechtshilfeabkommen abhängen.

IV. Hinsichtlich des weiteren Vorgehens ist vorgesehen, dass, auf Grund der bisherigen Abklärungen, der Arbeiten der Studienkommission von Prof. Schultz sowie der Aussprache mit der Wirtschaft, der Abkommensentwurf nochmals überarbeitet und einem zweiten Vernehmlassungsverfahren, bei dem sich die Wirtschaftsverbände erneut äussern können, vorgelegt wird. Erst dann werden, nach den bisherigen Expertengesprächen, die eigentlichen formellen Verhandlungen mit den USA beginnen. Die Wirtschaft wird schon jetzt aufgefordert, zwei Vertreter (wohl je einen von Vorort und Bankiervereinigung) als Mitglieder der Verhandlungsdelegation zu bestimmen.



Beilage.