

28. August 1974

Botschaft betreffend Genehmigung und Ratifikation des Staatsvertrags mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen und Botschaft zu einem Bundesgesetz zum erwähnten Staatsvertrag

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 8. August 1974
(Beilage)
Politisches Departement. Mitbericht vom 21. August 1974
(Zustimmung)
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 20. August 1974
(Beilage)
Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 15. August 1974
(Zustimmung)
Bundeskanzlei. Mitbericht vom 21. August 1974 (Beilage)
Justiz- und Polizeidepartement. Stellungnahme vom 27. August 1974
(Beilage)
Bundeskanzlei. Vernehmlassung vom 27. August 1974 (Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Justiz- und Polizeidepartements und das Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

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

1. Die Botschaft betreffend den Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen wird mit nachstehender Aenderung genehmigt:

Seite 21

"Es muss deshalb die Einstellung zweier qualifizierter Juristen vorgesehen werden, was einen jährlichen Mehraufwand von rund 200 000 Franken zur Folge haben wird. Einer davon ist im Hinblick auf die Vorbereitungsarbeiten bereits im Juni 1974 angestellt worden. Für die Kantone ..."

2. Die Botschaft über ein Bundesgesetz zu diesem Staatsvertrag wird genehmigt.
3. Das erwähnte Bundesgesetz wird mit nachstehender Aenderung im Ingress ergänzt:

"In Ausführung des Staatsvertrages vom 25. Mai 1974 mit den Vereinigten Staaten von Amerika,
nach Einsicht in eine Botschaft ..."

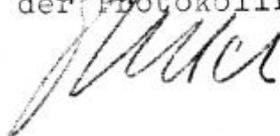
- 2 -

Veröffentlichung:
Bundesblatt

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- BK 2 (Rc) zum Vollzug
- JPD 10 zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- FZD 9 " "
- EVD 5 (GS 2, HA 3) zur Kenntnis
- EFK 2 zur Kenntnis
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



3003 Bern, den 20. August 1974

901.6

An den B u n d e s r a t

Genehmigung des Staatsvertrages vom 25.5.1973
mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe in
Strafsachen und Bundesgesetz zum Staatsvertrag

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom 8.8.1974

1. Das Eidg. Finanz- und Zolldepartement stimmt dem Antrag auf Genehmigung und Ratifikation des Staatsvertrages mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 25. Mai 1973 und dem Entwurf zu einem Bundesgesetz zu diesem Staatsvertrag ausdrücklich zu.

Wohl hält die Schweiz, wie übrigens auch das europäische Rechtshilfeabkommen, am herkömmlichen Grundsatz fest, wonach in Verwaltungs- und besonders in Fiskalstrafsachen keine Rechtshilfe geleistet wird. Als Grundsatz lässt sich das nach wie vor mit guten Gründen vertreten. Aber es handelt sich um kein Dogma, und die wachsende internationale Zusammenarbeit verlangt eine Ueberprüfung des Grundsatzes im Einzelfall. Hier ist die beschränkte Ausdehnung der Rechtshilfe auf Gebiete des Fiskalstrafrechtes zur wirksamen Bekämpfung des organisierten Verbrechens gerechtfertigt. Es darf darin entgegen einer in der Wirtschaft vertretenen Auffassung keine einseitige Konzession der Schweiz und kein Abrücken von einem wesentlichen Grundsatz des schweizerischen ordre public gesehen werden. Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens liegt vielmehr im ureigenen nationalen Interesse. Die Schweiz will und darf nicht zur finan-

- 2 -

ziellen Drehscheibe internationaler Verbrechergesellschaften werden. Aus einleuchtenden Gründen muss der Kampf gegen das organisierte Verbrechen auch auf dem Gebiet des Fiskal- und Verwaltungsstrafrechtes geführt werden. Es ist also wohl begründet, auch in diesem Bereiche Rechtshilfe zu leisten. Dabei wird dann allerdings darauf zu achten sein, dass die neuen Möglichkeiten nicht missbraucht werden.

2. Für die Durchführung des Staatsvertrages sieht das EJPD die Schaffung von zwei neuen Juristenstellen vor und veranschlagt den jährlichen Mehraufwand auf ca. 115 000 Franken (Botschaft zum Staatsvertrag Seite 21).

Dass der Vollzug des Staatsvertrages nach einer Personalvermehrung ruft, ist verständlich. Wir halten indessen fest, dass eine der zwei beantragten neuen Stellen bereits mit der ersten Tranche 1974 (Stelle Nr. 164) vom Bundesrat bewilligt worden ist. Die Polizeiabteilung hat in der Folge im Juni 1974 einen Juristen angestellt. Es kann nach unserem Dafürhalten also nur noch die Anstellung e i n e s weitem Juristen in Betracht fallen. Diese zweite neue Stelle unterliegt dem Bewilligungsverfahren für neue Etatstellen. Den Darlegungen der Polizeiabteilung zufolge wird der zweite Jurist frühestens im Sommer 1975 benötigt. Das EJPD wird dannzumal ein Begehren um Stellenvermehrung einreichen können, das unter Berücksichtigung der gesamten Verhältnisse zu überprüfen sein wird.

Bei der Bemessung des jährlichen Mehraufwandes für zwei Juristen mit 115 000 Franken hat das EJPD lediglich den direkten Besoldungskosten für die anzustellenden Juristen Rechnung getragen. Gemäss Ziff. 5 der Weisungen des Bundesrates über die Zuteilung neuer Stellen sind indessen auch die Kosten für zusätzliche Unterkünfte und Einrichtungen einzubeziehen. Sachbearbeiten belasten zudem auch den Ausfertigungs- und Kanzleidienst. Nach Angaben des Eidg. Personalamtes beträgt der jährliche durchschnittliche Aufwand der beiden zusätzlichen Juristen daher

- 3 -

nicht 115 000 Franken, sondern 200 000 Franken. Der entsprechende Passus auf Seite 21 der Botschaft ist daher wie folgt zu ändern:

"Es muss deshalb die Einstellung zweier qualifizierter Juristen vorgesehen werden, was einen jährlichen Mehraufwand von rund 200 000 Franken zur Folge haben wird. Einer davon ist im Hinblick auf die Vorbereitungsarbeiten bereits im Juni 1974 angestellt worden. Für die Kantone..."

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



G.-A. Chevallaz



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

"Ausgeteilt"

3003 Bern, den 8. August 1974

An den Bundesrat

1. Genehmigung und Ratifikation des Staatsvertrags mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen
 2. Bundesgesetz zum erwähnten Staatsvertrag
-

1. Am 25. Mai 1973 wurde in Bern der oben bezeichnete Staatsvertrag unterzeichnet (Bundesratsbeschluss vom 9.5.1973). In der Zwischenzeit ist der Entwurf für ein Bundesgesetz zum Vollzug des Vertrags ausgearbeitet und einem gesonderten Vernehmlassungsverfahren unterzogen worden. Die für das Inkrafttreten des Vertrags erforderlichen Arbeiten sind damit abgeschlossen. Beide Geschäfte sollen den eidgenössischen Räten für die Herbstsession 1974 unterbreitet werden. Die Federführung für die weitere Behandlung dieser Geschäfte wurde im Einverständnis mit dem Politischen Departement vom Justiz- und Polizeidepartement übernommen.

Der Vertrag regelt erstmals die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen zwei Staaten, die grundverschiedenen Rechtssystemen angehören. Die Eigenheiten dieser Systeme einerseits und die Notwendigkeit von Sonderregelungen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens andererseits bedingen Abweichungen von verschiedenen Grundsätzen der bisherigen Praxis, die in Kreisen der Banken und der Industrie fälschlicherweise als Konzession der Schweiz an die USA aufgefasst wurden, in Wirklichkeit aber als wichtiger Teil eines wirksamen Kampfes gegen diese gefährlichste aller Formen der Kriminalität auf internationaler Ebene auch im eigenen Interesse der Schweiz sachlich unerlässlich sind.

2. Für die Ausführung des Vertrags bedarf es einer Reihe von rechtssetzenden Vorschriften, weil die Rechtshilfe in Strafsachen bis heute nicht bundesgesetzlich geregelt ist. Insbesondere das Problem der dabei in gewissen Fällen unumgänglichen Bekanntgabe an eine Behörde des Auslands von Tatsachen, die ein Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis im Sinne von Artikel 273 StGB darstellen, erfordert den Ausbau des Rechtsschutzes des betroffenen Bürgers, dem nach der heute geltenden Regelung nur die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zur Verfügung steht. Die auf diesem Gebiet von der Bundesverwaltung zu treffenden Entscheide müssen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterworfen werden. Im übrigen regelt das Gesetz die Verteilung der nach dem Vertrag dem ersuchten Staat obliegenden Aufgaben auf die Behörden des Bundes und der Kantone. Es umschreibt ferner die Voraussetzungen der wichtigsten Anordnungen der als Zentralstelle eingesetzten Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements.

3. Die beiden Botschaften und der Gesetzesentwurf sind den mitinteressierten Bundesstellen unterbreitet worden, deren Bemerkungen bis auf wenige untergeordnete Fragen redaktioneller Natur berücksichtigt werden konnten. Von den dem Vertrag angeschlossenen Briefwechseln wird nur die Antwort publiziert mit Ausnahme des Briefwechsels zu Art. 15, bei dem die schweizerische Antwort einen andern Wortlaut aufweist als der Brief des US-Botschafters.

Wir beehren uns, den

A n t r a g

zu stellen, es sei zu beschliessen:

Die Entwürfe zu

- a. der Botschaft an die Bundesversammlung über die Genehmigung des Staatsvertrags mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegen-

- 3 -

seitige Rechtshilfe in Strafsachen und des zugehörigen Bundesbeschlusses

b. der Botschaft über ein Bundesgesetz zu diesem Staatsvertrag und

c. des erwähnten Bundesgesetzes

werden genehmigt und den eidgenössischen Räten zugeleitet.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



Beilagen:

- 2 Entwürfe einer Botschaft
- Entwurf zu einem Bundesgesetz

Geht zum Mitbericht an:

EPD, EFZD, EVD (Handelsabteilung)

Protokollauszug an:

EJPD (10 Ex.)

EPD (3 Ex.)

EFZD (3 Ex.)

EVD (Handelsabteilung) (3 Ex.).

3003 Bern, 21. August 1974

Ausgeteilt

An den B u n d e s r a t

Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten
von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe
in Strafsachen und Bundesgesetz zum Staats-
vertrag

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom
8. August 1974

1. Sowohl die Botschaft zum Staatsvertrag als auch diejenige zum Gesetz enthalten Ausführungen zur Frage der Verfassungsmässigkeit. Während im Ingress des Bundesbeschlusses zum Staatsvertrag richtigerweise Artikel 8 der Bundesverfassung zitiert wird, wird im Ingress zum Bundesgesetz keine Rechtsgrundlage angegeben. Gerade bei Bundesgesetzen aber ist die Angabe der Verfassungsmässigkeit im Ingress nötig. Es ist uns kein anderes Bundesgesetz bekannt, bei welchem die Angabe der Rechtsgrundlage fehlt. Möglicherweise besteht bezüglich der Abstützung des vorliegenden Bundesgesetzes eine gewisse Unsicherheit. Es kann nicht direkt auf Artikel 8 der Bundesverfassung abgestützt werden. Nach Ansicht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements kann aber auch Artikel 64^{bis} der Bundesverfassung nicht angerufen werden.

Unseres Erachtens bestehen deshalb grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

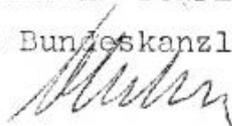
- a. Das Bundesgesetz wird auf den Staatsvertrag abgestützt, den es näher ausführt. Der Ingress würde somit ergänzt durch:
"Gestützt auf den Staatsvertrag vom 25. Mai 1974 mit den Vereinigten Staaten von Amerika,
nach Einsicht in eine Botschaft ...".
- b. Die Verfassungsmässigkeit des Bundesgesetzes wird mit den stillschweigenden aussenpolitischen Kompetenzen des Bundes begründet. Für diese Ausnahmefälle, in welchen kein besonderer Verfassungsartikel als Rechtsgrundlage angegeben werden kann, besteht die Möglichkeit, eine allgemeine Formulierung zu verwenden, wie dies erstmals ähnlich im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (BB1 1974 I 929) getan wurde. Der Ingress würde dann etwa wie folgt ergänzt: "Gestützt auf die internationalen Zuständigkeiten des Bundes,
nach Einsicht in eine Botschaft ...".

Wir würden es begrüßen, wenn das JPD die Frage des Ingresses des Gesetzes im vorstehenden Sinne noch näher prüfen würde.

2. Zu Diskussionen Anlass geben kann auch die Frage, ob nicht doch ein Uebergreifen in kantonale Kompetenzen (Prozessrecht; Art. 64^{bis} Abs. 2 BV) vorliegt. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung dieser Fragen, im Zusammenhang mit nicht oder nur teilweise rechtsetzenden Staatsverträgen, sind wir der Ansicht, dass auch in der Botschaft zum Staatsvertrag selbst und zum Bundesgesetz hierüber wenn möglich detailliertere Ausführungen gemacht werden sollten (Abschnitt Verfassungsmässigkeit).

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:



C 2/26/8/1 Sy/vs

3003 Berne, le 27 août 1974

Au Conseil fédéralDistribué

Traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale et loi fédérale relative à ce traité

I

Rapport complémentaire relatif au co-rapport et à la proposition du Département des finances et des douanes du 20 août 1974

Nous ne nous opposons pas à la modification proposée ("... von rund 200'000 Franken zur Folge haben wird. Einer davon ist im Hinblick auf die Vorbereitungsarbeiten bereits im Juni 1974 angestellt worden") à la page 21 du projet de message en langue allemande concernant le traité. Toutefois, nous ne pouvons pas exclure que le surcroît de travail qu'occasionnera l'exécution du traité ne nécessitera pas l'élargissement du nombre des juristes attribués à la Division de police.

II

Rapport complémentaire relatif au co-rapport et aux propositions de la Chancellerie fédérale du 21 août 1974

Point 1: Fondement juridique de la loi relative au traité

Nous ne nous opposons ni à l'une, ni à l'autre des deux propositions visant à fixer dans le préambule le fondement juridique de la loi en question. Etant donné que la réglementation de l'exécution du

traité découle des obligations que cet acte impose à la Suisse, nous donnons notre préférence à la première proposition (ch. 1, let. a):

"Gestützt auf den Staatsvertrag vom 25. Mai 1973 mit den Vereinigten Staaten von Amerika".

Il nous paraît en outre opportun d'attirer l'attention des commissions parlementaires sur le fait qu'un préambule de ce genre, inhabituel dans les actes législatifs, est dû à l'absence de dispositions matérielles dans la constitution.

Point 2: Compétence des cantons en matière de procédure pénale

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de compléter les explications données dans les deux messages, sous le titre "Constitutionnalité", à propos de la compétence des cantons en matière de procédure pénale (art. 64^{bis}, 2e al., Cst.).

En effet, comme le message relatif au traité le dit clairement, l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire est, de par sa nature, une procédure administrative. Cependant, pour exécuter la demande, l'autorité cantonale doit appliquer les règles dont elle fait communément usage dans une propre procédure pénale. L'application de ces règles à l'entraide judiciaire ne signifie pas pour autant qu'il y ait modification de la nature de la procédure d'entraide, qui reste une procédure administrative. Les dispositions du projet de loi visant à compléter la procédure administrative devant l'autorité d'exécution ne constituent ainsi nullement une atteinte à la compétence des cantons en matière de procédure pénale.

Etant donné que le message relatif à la loi renvoie sur ce point aux explications claires et précises qui figurent dans celui qui

- 3 -

concerne le traité et que les deux objets seront discutés en même temps par les Chambres, il nous paraît superflu d'en modifier les textes. Toutefois, nous sommes disposés à compléter, dans le sens indiqué plus haut, le message relatif à la loi, si cela était jugé absolument indispensable.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name, possibly 'F. Müller', written over the printed text of the department.