

Ba 18. Apr. 73-17

s.B.14.21.Am.3.1. NU/eg

Den 18. April 1973

Herrn Botschafter J o l l e s
Direktor der Handelsabteilung des
Eidg. Volkswirtschaftsdepartements

Im Hinblick auf die USA-Reise von Herrn
Bundesrat Brugger finden Sie anbei wunschge-
mäss eine Notiz zur Frage des schweizerisch-
amerikanischen Rechtshilfeabkommens.

Nussbaumer

Kopie ging an Herrn Botschafter Thalmann

Ba 18. Apr. 73-17

Abschluss eines Rechtshilfeabkommens in Strafsachen mit den USA.

1. Die Ende 1968 aufgenommenen schweizerisch-amerikanischen Expertengespräche über ein Rechtshilfeabkommen in Strafsachen führten Mitte 1970 zu einem ersten gemeinsamen Vertragsentwurf. Dieser Entwurf wurde einer vom Bundesrat einberufenen und unter dem Vorsitz von Professor Schultz stehenden Kommission zur Prüfung vorgelegt und daraufhin dem intern-schweizerischen Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Auf dieses Konsultationsverfahren folgten weitere schweizerisch-amerikanische Gespräche, die vergangenes Jahr in einen zweiten gemeinsamen Vertragsentwurf ausmündeten.

Auch der neue Entwurf begegnete einer sehr unterschiedlichen, von der bedingungslosen Zustimmung bis zur scharfen Ablehnung reichenden Beurteilung durch die schweizerischen Parteien und die interessierten schweizerischen Verbände. Das bewegte den Bundesrat, nochmals ein Konsultationsverfahren durchzuführen.

Dessen Auswertung hat ergeben, dass intern-schweizerisch - abgesehen von der Meinung einiger grundsätzlicher Gegner jeden wie auch immer gearteten Abkommens - nur noch in wenigen Punkten wesentliche sachliche Divergenzen bestehen. Damit hat das Konsultationsverfahren einen Stand erreicht, der die Aufnahme eigentlicher Vertragsverhandlungen rechtfertigt.

2. Unter dem Gesichtspunkt unserer Beziehungen zu den Vereinigten Staaten ist zu sagen, dass die ersten amerikanischen Vorstösse zur Ueberwindung der Schwierigkeiten im schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeverkehr auf die dreissiger Jahre zurückgehen. Nach dem Zustandekommen eines Europäischen Rechtshilfeübereinkommens im Jahre 1959 wurden sie aktiviert. Schon

damals gaben die mit der Angelegenheit betrauten amerikanischen Behörden unserer Botschaft in Washington gegenüber ihrer Sorge Ausdruck über die zunehmende Beanspruchung der Dienste schweizerischer Banken für Transaktionen mit teilweise kriminellem Hintergrund. Die wachsende Bedeutung der Wirtschaftskriminalität - insbesondere des organisierten Verbrechens - hat die USA veranlasst, in den folgenden Jahren dem Abschluss eines Rechtshilfeabkommens mit der Schweiz erhöhte Priorität einzuräumen. Es ist der schweizerischen Delegation wohl gelungen, die zuständigen amerikanischen Stellen davon zu überzeugen, dass mit Rücksicht auf die innenpolitische Situation nur ein behutsames Vorgehen zum Ziele führen könne. Wollten wir aber nach Expertengesprächen, die sich über mehr als 4 Jahre erstreckt haben, jetzt von der Aufnahme eigentlicher und verpflichtender Verhandlungen absehen, so wäre mit unliebsamen amerikanischen Reaktionen höchstwahrscheinlich zu rechnen.

Sicher ist die Frage der Rechtshilfe auf amerikanischer Seite zeitweise ungebührlich aufgebauscht worden. Bei objektiver Beurteilung wird man aber kaum um die Feststellung herumkommen, dass die amerikanischen Begehren eine gewisse Berechtigung besitzen. Eine Wiederholung gewisser nicht zu leugnender Missstände, die sich bei einigen Banken in der Schweiz zeigten, kann für die Zukunft nur ausgeschlossen werden, wenn es zum Abschluss eines Rechtshilfeabkommens kommt.

Die Schweiz ist der erste Staat, mit dem die USA Verhandlungen über ein Rechtshilfeabkommen in Strafsachen aufgenommen haben. Das State Department beabsichtigt, noch im Laufe dieses Jahres mit einer Reihe weiterer europäischer Länder in solche Verhandlungen zu treten, wobei damit zu rechnen ist, dass in den uns besonders interessierenden Punkten (Steuern, Wertschriftenhandelskontrolle, Spezialität, Geheimnisschutz usw.) andere Staaten weniger zurückhaltend sind als wir. Das Scheitern der jetzigen Kontakte könnte somit bewirken, dass die USA in einem späteren Zeitpunkt substanziellere Zugeständnisse durchsetzen könnten :

Wir führen ein "Rückzugsgefecht", da die internationale Entwicklung sicher nicht in der Richtung der Entwurfsgegner läuft.

3. Bei dieser Lage der Dinge muss nach Auffassung des Politischen Departements nunmehr mit eigentlichen Vertragsverhandlungen begonnen werden, wobei als Leiter der schweizerischen Delegation Herr Botschafter Weitnauer in Aussicht genommen wird. Durch seine langjährige Tätigkeit als Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge und Spezialmissionen verfügt Herr Botschafter Weitnauer über sehr gute Beziehungen zu den Vertretern unserer Wirtschaft, was mit Rücksicht auf die Tatsache von Bedeutung ist, dass die Einwände gegen ein Rechtshilfeabkommen besonders aus diesen Kreisen stammen. Der Delegation würden auch die bisherigen Mitglieder der Expertendelegation, Minister Nussbaumer (EPD), Dr. Markees (Polizeiabteilung) und Dr. Pfund (Steuerverwaltung) angehören.

Es ist vorgesehen, mit den Verhandlungen Mitte Mai 1973 zu beginnen.

Ein entsprechender Antrag wird dem Bundesrat demnächst unterbreitet werden.

4. Für die Schweiz wirft ein Rechtshilfeabkommen mit den USA eine Reihe sachlich sehr schwieriger Probleme auf. Deren Lösung wird zusätzlich erschwert durch die negative Einstellung vieler Vertreter unserer Banken und unserer Industrie, welche befürchten, die Vereinigten Staaten könnten das Abkommen benützen, um sich abkommensfremde Vorteile und Informationen auf fiskalischem Gebiet, bei Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen usw. zu beschaffen. Die Gründe für diese durch mangelndes Vertrauen in die USA als Vertragspartner gekennzeichnete Haltung sind verschiedener Art; sie beruhen auf der Skepsis, mit der das auf uns fremden Grundsätzen aufgebaute amerikanische Rechtssystem betrachtet wird, auf der diesem Rechtssystem immanenten Tendenz, seine

Wirkungen teilweise ausserhalb der Landesgrenzen zu entfalten sowie auf den Schwierigkeiten, denen namentlich unsere Wirtschaft in den USA immer wieder begegnet (Exportbehinderungen, Antidumping- und Antitrustverfahren, Währungspolitik, Uhrenprobleme, Kontrolle der schweizerischen Produktion von Heilmitteln usw.).

Die Beilage gibt Auskunft über eines der "heissesten Eisen", welches zur Diskussion steht.

Den 18. April 1973

Beilage.

Organisiertes Verbrechen

Zu dieser Frage hat der Bundesrat bereits mit Beschluss vom 7. Juli 1970 Stellung genommen und die schweizerische Expertendelegation ermächtigt, zwecks Erleichterung der Bekämpfung dieser besonders gefährlichen Art der Kriminalität Bestimmungen über eine Form der Rechtshilfe in den Vertragsentwurf aufzunehmen, welche den Austausch erhobener Beweismittel nach teilweise vom ordentlichen Verfahren abweichenden Grundsätzen zulässt. Die Notwendigkeit, im Falle des organisierten Verbrechens eine Sonderrechtshilfe vorzusehen, kann nicht besser begründet werden als mit den Worten, welche die schweizerische Kriminalistische Gesellschaft im Vernehmlassungsverfahren verwendet hat :

"Die in den Erläuterungen und auch im Bericht von Prof. Schultz vorgebrachte eingehende Begründung, weshalb auf diesem Gebiet eine Sonderrechtshilfe gerechtfertigt ist, dürfte jegliche Zweifel über Berechtigung, Angemessenheit und Zweckmässigkeit, in einem Rechtshilfevertrag diesen einmaligen Schritt zu unternehmen, restlos beseitigen und weitere Ausführungen überflüssig machen. Die Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft, deren Mitglieder sich ja vorwiegend aus Praktikern der Strafverfolgung rekrutieren, ist der Ansicht, dass in dem Augenblick, da das organisierte Verbrechen auf Europa überzugreifen droht, dessen weitestgehende und unbeschränkte Bekämpfung auf internationalem Boden ein Akt des Selbstschutzes jedes Rechtsstaates ist, und schon deshalb die Anwendung aller rechtlich zulässigen Mittel auch auf dem Gebiete der Rechtshilfe nicht mehr umgangen werden kann. In diesem Sinne sind die Beschränkungen der Rechtshilfe, wie sie Theorie und Praxis bisher ausgebildet haben, neu zu überprüfen und den neuen Gegebenheiten anzupassen. Unter diesem Aspekt sind die auf S. 35/36 der Erläuterungen der Experten aufgestellten Thesen absolut richtig und müssen auch verwirklicht werden. Es wäre nicht zu verantworten, wollte man, nur um gewisse - in der neueren Zeit übrigens nicht mehr unangefochtene - Prinzipien aufrecht zu erhalten, davon absehen, im Strafverfahren gegen Mitglieder des organisierten Verbrechens Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung zu leisten oder bei Fehlen

beidseitiger Strafbarkeit und ohne Vorliegen eines Delikts gemäss der dem Entwurf angeschlossenen Liste auf die Anwendung prozessualer Zwangsmassnahmen zu verzichten (recte : .. prozessuale Zwangsmassnahmen anzuwenden)."

Im zweiten Vernehmlassungsverfahren wird das Prinzip der Gewährung einer Sonderrechtshilfe in den Fällen des organisierten Verbrechens kaum noch in Frage gestellt. Prof. Schultz, Vorsitzender der vom Bundesrat zur Prüfung des Abkommensentwurfs eingesetzten Kommission, bezeichnet die Sonderrechtshilfe als "unbedingte und höchst dringliche Notwendigkeit".

Bei der Beurteilung dieses Punktes fällt ganz wesentlich ins Gewicht, dass das Interesse der Vereinigten Staaten am Abschluss eines Rechtshilfeabkommens mit dem Einbau von Sondervorschriften über das organisierte Verbrechen steht oder fällt. Grundsätzliche Änderungen am jetzigen Konzept müssten zu einer schwerwiegenden Verhandlungskrise führen. Deren Konsequenzen könnten sich für uns umso nachteiliger auswirken, als die USA mit einem gewissen Recht davon ausgehen dürfen, sie seien in diesem Punkt bis nahe an die Grenze der zumutbaren Konzessionen gegangen.

Im Zusammenhang mit dem Antrag betreffend die Aufnahme von Verhandlungen mit den USA wird der Bundesrat u.a. auch zu dieser Frage nochmals Stellung nehmen können.

Den 18. April 1973